UAB
Universitat Autònoma de Barcelona

# Controversias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medios de comunicación social: el caso de Cataluña (1982-2019)

María de las Mercedes Checa Fortes

**ADVERTIMENT.** L'accés als continguts d'aquesta tesi queda condicionat a l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència Creative Commons: https://creativecommons.org/licenses/?lang=ca

**ADVERTENCIA.** El acceso a los contenidos de esta tesis queda condicionado a la aceptación de las condiciones de uso establecidas por la siguiente licencia Creative Commons: https://creativecommons.org/licenses/?lang=es

**WARNING.** The access to the contents of this doctoral thesis it is limited to the acceptance of the use conditions set by the following Creative Commons license: https://creativecommons.org/licenses/?lang=en

Facultad de Ciencias de la Comunicación

Programa de Doctorado en Comunicación Estratégica, Publicidad y Relaciones Públicas

Tesis doctoral

# Controversias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medios de comunicación social: el caso de Cataluña (1982-2019)

Autora: M.ª de las Mercedes Checa Fortes

Directora: Isabel Fernández Alonso

Bellaterra, junio de 2025

# Sumario

Introducción ..... 7

a) Delimitación y justificación del objeto de estudio ..... 7

b) Preguntas de investigación ..... 12

c) Metodología y fuentes ..... 13

d) Estructura ..... 15

e) Agradecimientos ..... 17

Capítulo 1. Reparto de competencias en materia de medios de comunicación social entre el Estado y las comunidades autónomas ..... 19

1.1. Previsiones constitucionales: la Constitución española de 1978 ..... 22

1.1.1. Vías de acceso a la autonomía y asunción competencial ..... 23

1.1.2. Procesos y mecanismos de ampliación competencial: los Acuerdos Autonómicos de 1992 ..... 25

1.1.3. La competencia sobre medios de comunicación social en la Constitución de 1978 ..... 30

1.2. Previsiones estatutarias: los Estatutos de Autonomía de Cataluña de los años 1979 y 2006 ..... 34

1.2.1. Desarrollo del proceso autonómico en España y su impacto en la atribución competencial ..... 36

1.2.2. Asunción de la competencia autonómica sobre medios de comunicación social ..... 38

1.2.3. El proceso autonómico en Cataluña: los Estatutos de 1979 y 2006 ..... 46

Capítulo 2. Controversias competenciales en materia de medios de comunicación social entre el Estado y las comunidades autónomas ..... 55

2.1. Identificación y tipología de las sentencias ..... 60

Conflictos positivos de competencia ..... 70

Recursos de inconstitucionalidad ..... 73

2.2. Sujetos ..... 81

Tabla 1. Legislaturas españolas ..... 82

Tabla 2. Sujetos en los conflictos de competencia ..... 84

Tabla 3. Sujetos en los recursos de inconstitucionalidad ..... 90

2.3. Materias ..... 98

Tabla 4. Materias en los conflictos de competencia ..... 99

Tabla 5. Materias en los recursos de inconstitucionalidad ..... 105

2.4. Sentido de los fallos ..... 112

Tabla 6. Fallos en los conflictos de competencia ..... 115

Tabla 7. Fallos en los recursos de inconstitucionalidad ..... 124

2.5. Balance final ..... 137

Capítulo 3. Controversias competenciales entre el Estado y la comunidad autónoma de Cataluña ..... 141

3.1. Sentencia núm. 10/1982 sobre la Ley catalana reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña ..... 142

3.1.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 142

3.1.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 143

3.1.3. Implicaciones ..... 147

3.2. Sentencia núm. 26/1982 sobre dos decretos de la Generalidad catalana relativos a la concesión de emisoras en frecuencia modulada y al Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia ..... 148

3.2.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 149

3.2.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 153

3.2.3. Implicaciones ..... 156

3.3. Sentencia núm. 52/1983 sobre un decreto de la Generalidad de Cataluña que regula el depósito previo de impresos y publicaciones unitarias ..... 157

3.3.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 158

3.3.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 159

3.3.3. Implicaciones ..... 162

3.4. Sentencia núm. 49/1984 sobre la Ley española que regula las salas especiales de exhibición cinematográfica ..... 162

3.4.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 163

3.4.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 166

3.4.3. Implicaciones ..... 168

3.5. Sentencia núm. 143/1985 sobre un acta de inspección, concepto cinematografía, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura ..... 169

3.5.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 169

3.5.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 171

3.5.3. Implicaciones ..... 176

3.6. Sentencia núm. 149/1985 sobre el Decreto de la Generalidad de Cataluña relativo a la regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica .. 178

3.6.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 178

3.6.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 181

3.6.3. Implicaciones ..... 185

3.7. Sentencia núm. 87/1987 sobre el Decreto y la Orden de la Generalidad de Cataluña relativos a la clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual ..... 186

3.7.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 186

3.7.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 188

3.7.3. Implicaciones ..... 192

3.8. Sentencia núm. 15/1989 sobre la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 ..... 193

3.8.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 193

3.8.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 195

3.8.3. Implicaciones ..... 197

3.9. Sentencia núm. 191/1990 sobre el Real Decreto que desarrolla la Ley de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas de 1984 ..... 199

3.9.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 200

3.9.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 201

3.9.3. Implicaciones ..... 203

3.10. Sentencia núm. 108/1993 relativa a la incoación de un expediente sancionador por el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin concesión ..... 205

3.10.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 206

3.10.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 208

3.10.3. Implicaciones ..... 211

3.11. Sentencia núm. 168/1993 relativa a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 ..... 212

3.11.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 213

3.11.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 217

3.11.3. Implicaciones ..... 225

3.12. Sentencia núm. 278/1993 sobre un Decreto de la Generalidad de Cataluña regulador de las actividades relativas a la televisión ..... 227

3.12.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 227

3.12.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 229

3.12.3. Implicaciones ..... 233

3.13. Sentencia núm. 127/1994 sobre la Ley de Televisión Privada ..... 236

3.13.1. Objeto y justificación de las demandas ..... 237

3.13.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 247

3.13.3. Implicaciones ..... 252

3.14. Sentencia núm. 31/2010 sobre la Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña ..... 253

3.14.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 253

3.14.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 263

3.14.3. Implicaciones ..... 270

3.15. Sentencia núm. 5/2012 relativa a unos expedientes sancionadores del Ministerio de Fomento por la utilización de frecuencias radioeléctricas para emisiones de televisión local sin contar con la autorización administrativa ..... 271

3.15.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 271

3.15.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 275

3.15.3. Implicaciones ..... 282

3.16. Sentencia núm. 235/2012 relativa a varios preceptos de la Ley 53/2002 de medidas fiscales, administrativas y del orden social ..... 283

3.16.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 283

3.16.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 290

3.16.3. Implicaciones ..... 298

3.17. Sentencia núm. 104/2013 relativa a la Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social ..... 299

3.17.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 299

3.17.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 303

3.17.3. Implicaciones ..... 304

3.18. Sentencia núm. 180/2013 relativa a la Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social ..... 305

3.18.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 306

3.18.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 308

3.18.3. Implicaciones ..... 310

3.19. Sentencia núm. 20/2016 relativa a la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 ..... 311

3.19.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 311

3.19.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 317

3.19.3. Implicaciones ..... 321

3.20. Sentencia núm. 78/2017 relativa a la Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual de Cataluña ..... 322

3.20.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 323

3.20.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 354

3.20.3. Implicaciones ..... 392

3.21. Sentencia núm. 86/2017 relativa a la Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual de Cataluña ..... 393

3.21.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 393

3.21.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 404

3.21.3. Implicaciones ..... 411

3.22. Sentencia núm. 48/2018 relativa a la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012 que modifica varias leyes audiovisuales ..... 413

3.22.1. Objeto y justificación de la demanda ..... 413

3.22.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia ..... 416

3.22.3. Implicaciones ..... 419

Conclusiones ..... 420

Bibliografía ..... 436

# Introducción

## a) Delimitación y justificación del objeto de estudio

Con la promulgación de la Constitución Española de 1978 se configura en España el denominado Estado de las Autonomías. Como apunta Aja (1996: 169), «la recuperación de la democracia necesariamente debía incorporar un cambio drástico en la estructura territorial del Estado, introduciendo un grado mayor o menor de autonomía». Añade este autor que «para Cataluña y el País Vasco, especialmente, pero también en menor medida para otras regiones, la consolidación de la democracia sólo sería posible si estaba acompañada de alguna forma importante de autonomía».

Se trata de un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tanto a las instituciones generales del Estado como a las comunidades autónomas, dotadas de autonomía política (Entrena Cuesta, 2001: 60). Se articula entonces, como detallaremos en el primer capítulo, una distribución de las competencias entre dos instancias principales: los órganos centrales del Estado, a los que nos referiremos simplemente como Estado a partir de ahora, y las comunidades autónomas las cuales son, según Tomás y Valiente (1991: 28), órganos descentralizados con autonomía política:

> «Las Comunidades Autónomas, como el Tribunal Constitucional ha dicho reiteradamente, son Estado, son parte del Estado y no hay un Estado central, como disparatadamente se dice a veces y otras cosas que son las Comunidades Autónomas, sino órganos centrales del Estado y órganos descentralizados con autonomía política que son las Comunidades Autónomas».

Como señalan Fernández Alonso y Santana Cruz (2000: 179), el reparto y el ejercicio de estas competencias por parte de las comunidades motivó en algunos

casos roces entre ambas administraciones. Los conflictos acaecidos a lo largo de los años dan fe de que el reparto de competencias no ha estado exento de disputas, cuando bien el Estado o bien las comunidades autónomas han percibido una invasión de su ámbito competencial. Estas controversias se han materializado en diversas impugnaciones de leyes, disposiciones o actos ante el Tribunal Constitucional, las cuales se sustancian a través de uno de estos dos tipos de procedimientos: el conflicto de competencia, que se dirige contra disposiciones, resoluciones o actos[1]; y el recurso de inconstitucionalidad, cuando es una ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley lo que se impugna por entender que ha rebasado el ámbito competencial. Tal como señala Requejo (2001), «el deslinde entre recurso y conflicto, ambos por motivos competenciales, depende del rango de la norma enjuiciada».

En cuanto a los efectos suspensivos de ambos procedimientos, el Gobierno puede instar en el momento de la formalización del conflicto de competencia la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del mismo, lo que determinará la inmediata suspensión de su vigencia, debiendo de pronunciarse el Tribunal Constitucional en el plazo de cinco meses, previa audiencia de las partes, sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión. En los demás casos, el órgano promotor del conflicto de competencia puede solicitar la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto del mismo invocando perjuicios de imposible o difícil reparación y el Tribunal Constitucional libremente puede acordar o denegar la suspensión interesada[2].

---

[1] Disposiciones: término usado habitualmente para referirse a normas de carácter reglamentario, es decir, sin fuerza de ley (Caamaño, 2000 y Requejo, 2001). Resoluciones: deben considerarse incluidas dentro de las diversas clases de actos administrativos, en cuanto acto definitivo o acto resolutorio (García Roca, 1993: 48). Actos: abarcan prácticamente cualquier actuación administrativa plasmada en un acto jurídico que no respete el orden de competencias (García Roca, 1993: 49).

[2] https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion--Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx [consultado el 18-05-2025].

Respecto al recurso de inconstitucionalidad, la admisión a trámite del mismo no produce, por regla general, la suspensión automática de los preceptos legales impugnados, salvo en el supuesto que el presidente del Gobierno recurra una ley, disposición o acto con fuerza de ley de una comunidad autónoma y solicite expresamente en la demanda la suspensión de su vigencia y aplicación. En este caso, el Tribunal Constitucional ha de ratificar o levantar la suspensión en un plazo no superior a cinco meses[3].

En esta tesis abordaremos ambos tipos de controversias competenciales, sustanciadas a través de conflictos de competencia o recursos de inconstitucionalidad, que hayan sido resueltas mediante sentencia, en materia de medios de comunicación: prensa, radio y televisión —aunque también aparecerá el cine, en la medida en que la alegada invasión competencial se fundamente en el mismo artículo constitucional que para los antedichos medios—; e incluyendo, además, aquellos aspectos de las telecomunicaciones que les afecten, como pueden ser la planificación del espectro radioeléctrico, la gestión de los múltiplex de televisión digital terrestre (TDT) y las estaciones radioeléctricas o de radiocomunicaciones, que permiten la correcta difusión de las señales de radio y televisión además de otros servicios.

En concreto, identificaremos todas las sentencias que hayan incidido en dicha materia en España para realizar una valoración de conjunto y, a continuación, examinaremos en profundidad el contenido de las que afecten a Cataluña, al ser la comunidad con mayor número de controversias.

Como veremos en el capítulo dos, de las 35 sentencias relativas a medios de comunicación que hemos identificado, Cataluña interviene, ya sea como parte

[3] https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion--Organizacion/competencias/Paginas/01-Recurso-de-inconstitucionalidad.aspx [consultado el 18-05-2025].

demandante o demandada, en 22 de ellas, lo que supone el 62,8% del conjunto. Y, por tipo de proceso, participa en nueve de las 15 sentencias dictadas en conflictos de competencia, o sea, el 60%; y en 13 de las 20 que fallan recursos de inconstitucionalidad, lo que supone un 65%.

La justificación para abordar, de manera especial, las sentencias que afectan a Cataluña viene dada, por consiguiente, por su elevado número, aunque no solo, pues el estudio de las controversias competenciales permite adentrarnos en un aspecto de las prolíficas y activas políticas de comunicación catalanas que apenas había sido abordado académicamente hasta el momento[4]. Cataluña fue una de las primeras comunidades en poner en marcha sus propios medios audiovisuales autonómicos (Jones, 2004), que han sido y son los que cuentan con la oferta de contenidos más amplia y el mayor presupuesto en el conjunto del Estado (Guimerà y Blasco, 2012 y 2017). Además, Cataluña ha impulsado el primer regulador independiente del Estado (el *Consell de l'Audiovisual de Catalunya*, en 2000) y ha implementado el sistema más cuantioso de ayudas a los medios (Aguado y Blasco, 2020). Junto a Andalucía, es la comunidad que cuenta con un mayor número de televisiones municipales en funcionamiento (Guimerà, Monedero y Martori, 2017). No olvidemos que los sucesivos gobiernos de la Generalidad de Cataluña han otorgado un papel nuclear a las políticas de comunicación desde los años ochenta del pasado siglo, como herramienta para crear un espacio comunicativo propio orientado, a su vez, a la construcción nacional de Cataluña (Gifreu y Corominas, 1991).

[4] Podríamos apuntar, como excepción, los trabajos de Blasco (2019): *La reforma audiovisual a Catalunya (2003-2010): augment de competències pel CAC, una llei pel sector i intent de desgovernamentalitzar els mitjans públics* (tesis doctoral); y de Harguindéguy, Rodríguez-López y Sánchez (2017): «Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña» en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 158: 79-96.

De hecho, según Guimerà y Fernández Viso (2014: 52), las controversias competenciales pondrían de manifiesto uno de los ejes de dichas políticas de comunicación, pues a través de ellas los gobiernos autonómicos han buscado aumentar sus competencias llevando al límite el diseño constitucional e incluso desafiándolo abiertamente:

> «The communication policies adopted by the different Catalan autonomous governments in the last three decades have sought to contribute to the national, cultural and linguistic reconstruction of Catalonia by fulfilling three essential—and interrelated—objectives: firstly, and as a central focus, the normalisation of the use of the Catalan language in all spheres of daily life; secondly, the configuration of an autonomous media sphere in Catalonia; and thirdly, the increase in the powers of self-governance to design and regulate the Catalan media system, pushing to the limit the possibilities opened up in this regard by the constitutional design and even openly challenging it»[5].

La delimitación temporal de nuestro objeto de estudio abarca el período comprendido entre 1982, año en que se publica la primera sentencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre medios de comunicación (STC 10/1982, de 23 de marzo, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley 6/1981, de 19 de junio, de la Generalidad de Cataluña, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña), y 2019, año que marca el final de la XII legislatura[6], habiendo observado que la última sentencia emitida en la materia es la 48/2018, de 10 de mayo, sobre una ley del Parlamento catalán que modifica varias normas del ámbito audiovisual.

---

[5] Traducción: Las políticas de comunicación adoptadas por los diferentes gobiernos autonómicos catalanes en las últimas tres décadas han querido contribuir a la reconstrucción nacional, cultural y lingüística de Cataluña cumpliendo tres objetivos esenciales e interrelacionados: en primer lugar, y como eje central, la normalización del uso de la lengua catalana en todos los ámbitos de la vida cotidiana; en segundo lugar, la configuración de una esfera mediática autónoma en Cataluña; y en tercer lugar, el aumento de las competencias de autogobierno para diseñar y regular el sistema mediático catalán, llevando al límite las posibilidades abiertas en este sentido por el diseño constitucional e incluso desafiándolo abiertamente.

[6] Durante la XII legislatura hubo, por primera vez en la reciente democracia, dos Gobiernos de la Nación de distinta índole, tras aprobarse la moción de censura presentada por el candidato Pedro Sánchez (PSOE) contra el Gobierno presidido por Mariano Rajoy (PP). https://app.congreso.es/est_memoriaXII/ [consultado el 8 de junio de 2025].

Hecho un rastreo desde la fecha de esa última sentencia hasta la actualidad[7], solo encontramos dos sentencias más en materia de telecomunicaciones y de medios de comunicación social, aunque ninguna de ellas motivada por una invasión competencial. Son la STC 10/2023, de 23 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto-ley 14/2019, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones; y la STC 45/2023, de 10 de mayo, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado respecto del Real Decreto-ley 4/2018 sobre régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación RTVE y de su presidente.

En resumen, en esta tesis nos centraremos en las controversias (conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad) suscitadas entre el Estado y las comunidades autónomas, particularmente Cataluña, en torno a una materia en la que comparten competencias: los medios de comunicación social. En esta línea, trataremos de responder a las preguntas de investigación que plantearemos seguidamente.

## b) Preguntas de investigación

Formulamos, a continuación, las preguntas de investigación que recuperaremos en las conclusiones de esta tesis:

1. ¿Cómo se reparten las competencias en materia de medios de comunicación social entre Estado y comunidades autónomas?
2. ¿Cómo se ha traducido este reparto competencial en el caso de Cataluña?

[7] 18 de mayo de 2025.

3. En las controversias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, ¿qué tipo de proceso se ha empleado más?¿Cuáles han sido los actores más litigantes? ¿Qué partidos políticos hay detrás?
4. ¿Cuáles han sido las materias más debatidas?¿Cuál ha sido el sentido de los fallos?
5. De las controversias planteadas entre el Estado y la comunidad autónoma de Cataluña, ¿cuáles han sido las más trascendentales y por qué?

## c) Metodología y fuentes

Hemos seguido una metodología cualitativa y la técnica de investigación utilizada ha sido el análisis documental de trabajos académicos, normativa jurídica, artículos de prensa y, especialmente, jurisprudencia constitucional. Podemos citar: trabajos académicos sobre reparto de competencias y controversias entre el Estado y las comunidades autónomas, así como sobre políticas de comunicación, especialmente en lo relativo a Cataluña; a este respecto, son significativas las sucesivas ediciones del *Informe de la Comunicación en Cataluña*, publicado por el Instituto de la Comunicación de la UAB; así como el libro de Josep Àngel Guimerà *Les polítiques de mitjans de comunicació durant els governs de Jordi Pujol: premsa, ràdio i televisió en el procés de reconstrucció nacional de Catalunya*; la tesis doctoral de José Joaquín Blasco Gil *La reforma audiovisual a Catalunya (2003-2010): augment de competències pel CAC, una llei pel sector i intent de desgovernamentalitzar els mitjans públics*; y, por último, el libro *Estado y medios de comunicación en la España democrática*, de Isabel Fernández Alonso y Fernanda Santana Cruz.

Mención especial merece el *Boletín Trimestral de Conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas*, publicado por la Dirección General de Régimen Jurídico

Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial[8]. En él se presentan, de forma sistemática, las decisiones que el Tribunal Constitucional ha ido tomando durante el período en cuestión para dirimir las controversias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas; y se ofrecen, además, estadísticas sobre la conflictividad acumulada.

También hemos estudiado la normativa jurídica que regula el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medios de comunicación, así como el sistema de protección jurisdiccional del régimen de distribución competencial. Para el reparto, hemos acudido al título VIII de la Constitución Española de 1978, «De la organización territorial del Estado», capítulo tercero, «De las Comunidades Autónomas»; y a los Estatutos de Autonomía, específicamente los de Cataluña. Para los procedimientos jurisdiccionales, hemos consultado el título IX de la Constitución, «Del Tribunal Constitucional», en concreto los arts. 161 y ss.; así como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, título IV, «De los conflictos constitucionales».

Especial atención y detalle ha merecido la ya citada jurisprudencia del más alto Tribunal, conformada por el conjunto de sentencias que han puesto fin a los recursos de inconstitucionalidad o a los conflictos de competencia, en materia de medios de comunicación, durante el período analizado.

Aunque describiremos el método seguido con más detalle en el capítulo dos, avanzamos aquí que, para identificar las sentencias que debían ser incluidas, hemos solicitado a la Administración central del Estado, en concreto al Ministerio de Política Territorial, una relación de los conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad interpuestos en materia de medios de comunicación ante

[8] https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico.html [consultada el 3-10-2021].

el Tribunal Constitucional, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. La lista facilitada enumeraba los litigios, indicando el tipo (conflicto o recurso), el demandante, el demandado y las disposiciones objeto de los procesos, pero sin indicar el número de la sentencia recaída; para averiguarlo, hemos acudido al buscador de jurisprudencia sito en el portal del Tribunal Constitucional[9] y hecho una búsqueda por tipo de proceso y por disposición impugnada.

Hemos confrontado los resultados con otra búsqueda hecha a través del *Boletín de Jurisprudencia Constitucional (1981-2017)*, alojado en la web del Congreso de los Diputados[10]. Y, finalmente, para aquellos casos en que ha sido imposible hallar la sentencia, hemos acudido a las administraciones autonómicas en búsqueda de información. Con los datos proporcionados por las mismas, hemos acabado de elaborar la relación de sentencias para nuestro posterior análisis.

### d) Estructura

La tesis se articula en torno a tres grandes capítulos. El primero describe cómo el Estado y las comunidades autónomas se distribuyen las competencias sobre medios de comunicación social en base a las previsiones de la Constitución Española de 1978 y, por su interés específico para Cataluña, en los Estatutos de Autonomía de esta comunidad de 1979 y 2006. Se tienen en cuenta cuáles fueron las vías de acceso a la autonomía por la incidencia inicial en el reparto y en el techo de asunción competencial de las comunidades autónomas, así como en el plazo temporal para alcanzar su ampliación. Igualmente, se mencionan otras leyes que contribuyeron a delimitar estos ámbitos y que, debido a su

[9] https://www.tribunalconstitucional.es/
[10] https://app.congreso.es/est_bjc/

consideración de normas básicas, acabaron conformando el llamado bloque constitucional, como la Ley del Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980.

En el segundo capítulo, bajo el epígrafe de identificación y tipología de las sentencias, identificamos y enumeramos las 35 sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional resolviendo los conflictos de competencia o recursos de inconstitucionalidad, es decir, las controversias competenciales en materia de medios de comunicación social, que fueron promovidas por el Estado o las comunidades autónomas dentro del período estudiado.

A continuación, dado que, para el análisis posterior, resulta más útil basarnos en los procedimientos planteados y dado que el número de estos (40) es superior al de sentencias (35), pues algunos litigios se acumulan y resuelven a través de una sola sentencia, ofrecemos otras dos listas: una con los conflictos de competencia (16) y otra con los recursos de inconstitucionalidad (24).

Estas dos relaciones son la base para tratar los siguientes puntos del capítulo: sujetos, materias y sentido de los fallos. A través de tablas separadas para los conflictos de competencia, por un lado, y para los recursos de inconstitucionalidad, por otro, en las que siempre aparece identificado el número del procedimiento y el de la sentencia, la fecha de su interposición y la disposición afectada, vamos incorporando los demás elementos para su análisis: los sujetos —el demandante y el demandado—; las materias y los asuntos, como especialización de aquellas; y, por último, el sentido de los fallos.

La formulación del fallo difiere en función del tipo de procedimiento: en los conflictos de competencia, consiste en declarar a quién corresponde la competencia cuestionada; mientras que, en los recursos de inconstitucionalidad, dirime la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición en litigio.

Tras cada una de las tablas se comentan los elementos de interés que, por su frecuencia, destacan en el conjunto de las sentencias.

El tercer capítulo es el más extenso y está dedicado a las controversias competenciales planteadas entre el Estado y la comunidad autónoma de Cataluña. Aquí analizamos cada una de las sentencias en base a tres puntos: objeto y justificación de la demanda; fallo y fundamentación jurídica de la sentencia; e implicaciones. Si bien la justificación de la demanda se limita a los argumentos expuestos por la parte demandante en el proceso, sin tratar las alegaciones de la contraparte, hemos intentado contextualizar el conflicto en los casos en que ha sido preciso para lograr una mejor comprensión. El apartado del fallo incluye, como no podía de ser de otra manera, los razonamientos en los que el Tribunal sustenta su decisión. Acabamos este capítulo con la repercusión que el pronunciamiento adoptado por el Tribunal haya tenido, en el sentido de ser ratificado o no a través de las actuaciones políticas y administrativas, de las leyes o de las sentencias producidas en los años posteriores.

Las conclusiones y la bibliografía ponen el colofón al trabajo.

## e) Agradecimientos

Entre la lista de personas a quienes agradecer su apoyo, quiero mencionar, en primer lugar, a mosén Ferran Rodríguez, quien, en una conversación un día ya lejano, sembró en mí la idea de completar los estudios de doctorado con la realización de una tesis, haciéndome ver que era algo factible y beneficioso.

Gracias a mi directora, la doctora Isabel Fernández Alonso, quien rápidamente aceptó embarcarse en esta aventura —no sabíamos que iba a durar tanto—, proponiéndome el tema y la estructura del trabajo y manteniendo la moral, el

entusiasmo y la atención a lo largo de estos años, pese a las dificultades y a los contratiempos inesperados. ¡Gracias, Maribel!

Compatibilizar la tesis con la dedicación profesional no ha sido fácil; por eso quiero expresar mi agradecimiento a las Carmelitas Misioneras, que me acogieron tantísimos fines de semana, año tras año, en el Espai d'Interioritat Francesc Palau[11], en Barcelona, un lugar que pasó a ser mi segunda casa. ¡Gracias a las hermanas y a las trabajadoras del centro!

Por último, deseo dar las gracias a mi antiguo profesor, el doctor Daniel E. Jones, y a mis padres. Aunque ninguno de ellos esté ya entre nosotros, espero que, desde allí arriba, estén viendo complacidos y, por qué no, con alivio, el final de esta aventura.

[11] https://espaifpalau.com/

## Capítulo 1. Reparto de competencias en materia de medios de comunicación social entre el Estado y las comunidades autónomas

El Estado de las autonomías o Estado autonómico se fundamenta no solo en la división de poderes —legislativo, ejecutivo y judicial—, sino en el principio de redistribución del poder entre los distintos sujetos públicos que lo integran. Distribución que, en todo Estado de Derecho como es España, se efectúa mediante la técnica de la delimitación de la competencia (Entrena Cuesta, 2001: 2546).

Por tanto, es esencial en la definición del Estado de las autonomías la configuración del reparto competencial, es decir, la determinación de qué funciones corresponden a las comunidades autónomas y cuáles quedan en manos de los órganos centrales del Estado. Dicho reparto, tal como conocemos su desarrollo hoy en día, es fruto de una variedad de normas tanto constitucionales como legislativas y reglamentarias, de decisiones jurisdiccionales, e incluso de convenciones o costumbres constitucionales ya arraigadas: la Constitución española de 1978; los estatutos de autonomía; las leyes estatales relativas a la delegación y transferencia competencial y a la fijación de bases; los reales decretos de traspasos de funciones y servicios y, finalmente, las sentencias del Tribunal Constitucional resolviendo conflictos competenciales (López Guerra, 2018).

En España, el reparto competencial obedece al principio dispositivo, es decir, cada comunidad autónoma asume las competencias en su respectivo estatuto de autonomía, competencias que pueden ser todas aquellas indicadas en la Constitución salvo las reservadas al Estado. Cabe señalar que la Constitución no establece unas competencias obligatorias para las comunidades autónomas, sino que fija solo unos techos, unos límites dentro de los cuales cada comunidad

autónoma asume las competencias que considere adecuadas (Alonso y Alonso, 2018). No obstante, cabe ampliar esa lista de competencias mediante dos tipos de leyes contempladas en el art. 150 CE: las leyes marco —por las que las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, atribuyen a las comunidades autónomas la facultad de dictar, para sí mismas, normas legislativas en el marco de los principios, bases y directrices fijados por una ley estatal— y las leyes de transferencia o delegación —leyes orgánicas por las que las mismas Cortes Generales transfieren o delegan, en las comunidades autónomas, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que por su naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación—.

A diferencia del sistema federal clásico, que describiremos en el siguiente párrafo, el modelo de reparto configurado en la Constitución hace atribuciones de tipo funcional, por lo que el Estado y las comunidades autónomas podrán ejercer facultades sobre una misma materia, aunque esté encuadrada en el artículo dedicado a las competencias exclusivas del Estado; es lo que ocurre, por ejemplo, con los medios de comunicación social, en que el literal de la norma reserva al Estado las normas básicas únicamente.

La Constitución de 1787 de Estados Unidos es un paradigma del sistema federal clásico, cuya particularidad estriba en que la división competencial se realiza por materias: unas se reservan en su integridad al poder central (Federación) y el resto, a los Estados federados. Cada uno ejerce, dentro del ámbito material que se le atribuya, todas las funciones: legislativa, ejecutiva y judicial. En cambio, el sistema español, siguiendo el modelo europeo (Constitución alemana de 1919, Constitución austríaca de 1920) procede a un reparto de atribuciones entre Estado y comunidades autónomas de tipo funcional, por lo que en muchas materias ostentarán competencias y ejercerán funciones públicas tanto el Estado como las comunidades autónomas (López Guerra, 2018).

Así pues, en lo que concierne a los medios de comunicación social y también a otras materias como la planificación general de la actividad económica, por ejemplo[12], la competencia es de hecho compartida, ya que la reserva a favor del Estado solo abarca la legislación básica, no toda la función legislativa. Puesto que ni la Constitución ni los estatutos de autonomía definen qué debemos entender por legislación básica o por bases ni qué rango de normas las contienen, como tampoco qué se entiende por desarrollo legislativo, el Tribunal Constitucional ha tratado de precisar su sentido afirmando que las bases integran un común denominador normativo y que deben tener rango de ley; la misma ley básica ha de definirse como tal o, al menos, debe poder inferirse esta condición sin especial dificultad (López Guerra, 2018). Por consiguiente, la Constitución no delimita los medios de comunicación como un ámbito de exclusividad absoluta a favor del Estado, con reserva de toda la materia, sino como una exclusividad plena con reserva de potestades concretas, esto es, le reserva la legislación básica sobre la materia y deja el resto de potestades a decisión de las comunidades autónomas que deseen asumirlas (Jimena, 2002).

En función del art. 147.2 CE, apartado d), los estatutos de autonomía son las normas llamadas a fijar «las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución», articulándose así el sistema de distribución competencial mediante la Constitución y los estatutos (Jimena, 2002). Si bien, como ya hemos apuntado, algunas leyes pueden cumplir una función atributiva de competencias como, por ejemplo, las leyes marco (art. 150.1 CE) y las leyes orgánicas de transferencia o delegación (art. 150.2 CE).

[12] Cfr. sinopsis del artículo 149 de la Constitución española de 1978 en: https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=149&tipo=2 [consultado el 20 de agosto de 2023].

A continuación, examinaremos qué prevén la Constitución primero y los estatutos de autonomía de Cataluña después, en referencia a la distribución de competencias entre los órganos centrales del Estado y los órganos autonómicos.

## 1.1. Previsiones constitucionales: la Constitución española de 1978

La Constitución española de 1978 regula la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en el título VIII, «De la organización territorial del Estado», capítulo tercero, «De las comunidades autónomas», concretamente en los artículos 148 y 149. En el artículo 148 CE, se relacionan las materias en las que las comunidades autónomas podrán asumir competencias y, en el artículo 149, aquellas sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva aunque, como ya hemos visto, se trata en realidad de una distribución funcional de las facultades sobre muchas de ellas. Además, el apartado 2 del art. 148 CE posibilita que, transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus estatutos, las comunidades autónomas puedan ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149.

Por lo que respecta a la materia medios de comunicación social, queda recogida en el **art. 149.1.27ª CE** de la siguiente manera:

> *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 27.ª Normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas.*

### 1.1.1. Vías de acceso a la autonomía y asunción competencial

Para determinar hasta dónde podían llegar, en un inicio, las competencias asumidas por las comunidades autónomas, deberemos atender a las vías o procedimientos que se siguieron en el acceso a la autonomía.

Exceptuando los casos de Navarra, Ceuta y Melilla, para los que la Constitución contiene menciones específicas en las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la Constitución, las vías fundamentales fueron dos e implicaban que pudiera alcanzarse o no el máximo de autonomía de forma inmediata.

a) Vía del artículo 143 CE[13]

También conocida como vía lenta, régimen común, comunidades de régimen ordinario o procedimiento para el acceso a la autonomía limitada.

Para las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica, la iniciativa del proceso autonómico debía partir de las diputaciones u órgano interinsular y de las dos terceras partes de los municipios cuya población representara, al menos, la mayoría del censo electoral de cada provincia o isla. Una asamblea formada por miembros de la diputación u órgano interinsular y por los diputados y senadores de las provincias afectadas elaboraría el proyecto de Estatuto, que sería elevado luego a las Cortes Generales para su tramitación como ley.

[13] Art. 143.1 CE: En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en este título y en los respectivos estatutos.

Las competencias que podían asumir eran solo las del artículo 148 de la Constitución y debían esperar cinco años para ampliarlas mediante la reforma de los estatutos.

Las comunidades acogidas a esta vía lenta fueron: Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Baleares, Castilla y León y, por último, Madrid que, pese a no cumplir con los presupuestos, fue eximida de ellos en virtud del art. 144 a) CE[14].

b) Vía del art. 151 CE[15]

También referida como vía rápida, régimen especial, comunidades de régimen especial o procedimiento para el acceso a la autonomía plena.

Las comunidades alcanzaban de forma inmediata el mayor grado de autonomía, ampliando su techo competencial a lo establecido en el art. 149 CE sin necesidad de esperar cinco años, si seguían el procedimiento reforzado del art. 151 CE: acordar la iniciativa autonómica por las diputaciones u órganos interinsulares y, además, por las tres cuartas partes de los municipios que representaran la mayoría del censo electoral de cada provincia. Una comisión de diputados y senadores elaboraría el proyecto de Estatuto que, tras pasar por la comisión constitucional del Congreso, sería sometido a

[14] Art. 144 CE: Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional: a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.

[15] Art. 151.1 CE: No será preciso dejar transcurrir el plazo de cinco años, a que se refiere el apartado 2 del artículo 148, cuando la iniciativa del proceso autonómico sea acordada dentro del plazo del artículo 143.2, además de por las diputaciones o los órganos interinsulares correspondientes, por las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que representen, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas y dicha iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia en los términos que establezca una ley orgánica.

referéndum en su respectivo territorio con la aprobación de la mayoría absoluta de los electores. Esta vía rápida fue el camino seguido por Andalucía.

También País Vasco, Cataluña y Galicia accedieron inmediatamente a la autonomía plena, aunque sirviéndose en su caso de lo establecido en la disposición transitoria segunda[16], al tratarse de territorios que en el pasado habían plebiscitado afirmativamente sus estatutos y que contaban con regímenes provisionales de autonomía al tiempo de promulgarse la Constitución. La iniciativa partía, en este caso, de los órganos preautonómicos colegiados (Alonso y Alonso, 2018; Castellà y Expósito, 2021; López Guerra, 2018).

En resumen y centrándonos en su impacto sobre el nivel competencial, las vías de acceso a la autonomía determinan que las comunidades autónomas que acceden por la vía lenta del art. 143 CE solo pueden asumir, en un principio, las competencias enumeradas en el art. 148.1 CE; mientras que las comunidades autónomas de la vía rápida del art. 151 CE pueden disponer de mayores competencias de inmediato, aunque sin rebasar las exclusivas del Estado recogidas en el art. 149.1 CE.

### 1.1.2. Procesos y mecanismos de ampliación competencial: los Acuerdos Autonómicos de 1992

La misma Constitución prevé mecanismos para ampliar las competencias de las comunidades autónomas: uno, a través del art. 148.2 CE, según el cual, las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE

[16] Disposición transitoria segunda CE: Los territorios que en el pasado hubiesen plebiscitado afirmativamente proyectos de estatuto de autonomía y cuenten, al tiempo de promulgarse esta Constitución, con regímenes provisionales de autonomía podrán proceder inmediatamente en la forma que se prevé en el apartado 2 del artículo 148, cuando así lo acordaren, por mayoría absoluta, sus órganos preautonómicos colegiados superiores, comunicándolo al Gobierno […].

podrán ampliarlas transcurridos cinco años desde su constitución y mediante la reforma de sus estatutos, siempre dentro del límite de las reservadas al Estado por el art. 149 CE; y otro, el mecanismo del art. 150.2 CE, al que ya nos hemos referido, por el que el Estado puede transferir o delegar en las comunidades autónomas facultades correspondientes a una materia de titularidad estatal mediante una ley orgánica. Podría añadirse un tercero, el del art. 150.1 CE, por el cual las Cortes Generales, en materias de competencia estatal, podrán atribuir a la comunidad autónoma la facultad de dictar normas en el marco de los principios fijados por una ley estatal; sin embargo, no se ha dado esta casuística en materia de medios de comunicación social en España, por lo que nos centraremos en los dos primeros.

Una vez cumplido el plazo temporal de cinco años, se procedió a abordar la extensión competencial en favor de las comunidades de la llamada vía lenta. Tras diversas iniciativas unilaterales de reforma de Estatutos, planteadas desde distintas comunidades autónomas entre 1988 y 1991, y después de un primer intento negociador antes de las elecciones generales de 1989 que no llegó a tener éxito (Hernández, 1993: 139), el Gobierno de la Nación, el PSOE y el PP firman los acuerdos autonómicos el 28 de febrero de 1992[17], donde se fijaron las bases para poner en práctica el proceso de ampliación de competencias de las comunidades autónomas que, por haber accedido al autogobierno por la vía del art. 143 CE, no pudieron asumir en sus estatutos más que las mencionadas en el art. 148.1 CE. Además, los acuerdos establecían en su punto 1º apartado 6 que se promovería la reforma de los Estatutos de la Comunidad Valenciana y de Canarias para incorporar a los mismos la ampliación de competencias efectuada a través de la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias a la

[17] http://idpbarcelona.net/docs/recerca/ccaa/pdf/documentos/acuerd_auton_gob_psoe_1992.pdf [consultado el 13 de marzo de 2022 y el 9 de septiembre de 2023].

Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal y de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias[18].

Los acuerdos se concretaban, primero, en la ampliación de competencias enunciando las materias objeto de ampliación, señalando el procedimiento para llevarla a cabo (ley orgánica de delegación o transferencia y posterior incorporación en los estatutos de autonomía) y previendo la constitución de las comisiones mixtas de transferencias para acordar los traspasos de medios personales y materiales necesarios para la efectividad del ejercicio de las competencias. En segundo lugar, daban forma al principio de cooperación como criterio informador que debía presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y señalaban las conferencias sectoriales como el instrumento fundamental con el que desarrollar una actuación cooperativa. Por último, relacionaban las competencias que iban a ser ampliadas, las del art. 149.1 CE, delimitando su alcance y su contenido y adjuntaban el proyecto de ley orgánica de transferencia que poco tiempo después vería la luz (Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución).

Entre dichas competencias ampliables figuraban el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos

[18] Las conocidas como LOTRACA y LOTRAVA (Leyes Orgánicas 11/1982 y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias y de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, respectivamente) complementaron las competencias que dichas comunidades aún no habían podido asumir en sus estatutos de autonomía por haber accedido a la autonomía por la vía lenta (Morillo-Velarde Pérez, 2003, citado en Antón García, 2021: 22). «Estas normas se derivan de un pacto político (los Acuerdos Autonómicos de 1981, en este caso firmados por el PSOE y la UCD)» (Antón García, 2021: 43).

que la misma estableciera. Los Acuerdos señalaban que la competencia estatal para dictar las bases está recogida en el art. 149.1.27ª CE y que cada uno de los medios de comunicación social debía recibir una consideración específica:

- Televisión. Se indicaba que la ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión y la ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión establecían en ese momento el marco propio de la ordenación de este medio (normativa básica).
- Prensa. La competencia de las comunidades autónomas comprendería las facultades concretas sobre autorizaciones de empresas periodísticas.
- Radiodifusión. Las facultades a ejercer por las comunidades autónomas se determinarían en relación con lo dispuesto en la ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (sobre asignación de frecuencias y régimen de autorizaciones).

Tal como preveían los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992, el proceso de ampliación de competencias, entre ellas las relativas a medios de comunicación social, se puso en marcha con la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Con la posterior reforma de los estatutos de autonomía, que incorporaba las ampliaciones relacionadas en la ley, las comunidades de la llamada vía lenta asumían un nivel de competencias equivalente al de aquellas que lo hicieron por la vía rápida del art. 151 CE, garantizando, a la vez, que el proceso de ampliación se desarrollara de manera racional y ordenada (Benzo, 1993).

El traspaso de funciones y servicios, así como de los medios personales, materiales y presupuestarios afectos a los mismos, aparece como un proceso distinto, pero a la vez complementario, del de asunción de las competencias y

respondía a una serie de criterios o principios que lo configuraban y caracterizaban: primero, dotar a las comunidades autónomas de los medios necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias; segundo, evitar la duplicidad en los medios destinados a la prestación de los servicios; y tercero, mostrarse como el resultado de la confluencia de dos voluntades, la estatal y la autonómica, de tal manera que su inicio, desarrollo y finalización no son producto de la imposición de la voluntad unilateral de una de las partes, sino del mutuo acuerdo (Benzo, 1993).

Recapitulando las previsiones constitucionales acerca del reparto competencial, hemos visto que el art. 148.1 CE contiene la lista de materias sobre las que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en sus estatutos de autonomía; mientras que el art. 149.1 CE relaciona las materias de competencia exclusiva del Estado. A pesar del tenor de ambos preceptos, es posible que tanto el Estado como las comunidades autónomas ejerzan funciones sobre una misma materia. Es lo que ocurre con el régimen de medios de comunicación social, donde el Estado solo se reserva las normas básicas, mientras que el desarrollo legislativo y la ejecución corresponden a las comunidades autónomas (Aparicio y Barceló, 2016).

Estas previsiones se completan con la llamada cláusula de cierre del art. 149.3 CE, por la cual las competencias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas en virtud de sus estatutos y que, en caso de no ser asumidas por los estatutos, corresponderán al Estado.

Poniendo en relación dichas previsiones con las vías de acceso a la autonomía, las comunidades de régimen común o vía lenta se encontraban limitadas, al constituirse, por las competencias enunciadas en la lista del art. 148.1 CE y debían

esperar, al menos, cinco años desde la aprobación de los respectivos estatutos para ampliar su techo competencial mediante una reforma de los mismos. En cambio, las comunidades de régimen especial o vía rápida no estaban sujetas a dicha limitación y pudieron asumir todas las competencias posibles desde el primer momento, eso sí, dentro del marco del art. 149.1 CE.

Sin embargo, el límite de los cinco años del art. 148.2 CE carece de vigencia hoy en día, dado que ese plazo ha transcurrido ya con creces al aprobarse los últimos estatutos en 1983. Como acabamos de ver, su función radicó en distinguir las competencias que podían asumir las comunidades autónomas, en virtud del procedimiento seguido para acceder a la autonomía: la vía lenta del art. 143 CE o la vía rápida del art. 151 CE. Y es que, cuando se redactó la Constitución, no existía acuerdo, en primer lugar, sobre si todos los territorios iban a erigirse en comunidades autónomas; y, en segundo lugar, sobre si todas las comunidades disfrutarían de iguales competencias. Tras las diversas reformas y ampliaciones competenciales, sin embargo, se han reducido considerablemente las diferencias entre las comunidades «de autonomía plena» y «de autonomía limitada» (López Guerra, 2018). En la actualidad, las competencias de las comunidades autónomas son las que recogen sus propios estatutos de autonomía, con el límite de las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE (Biglino y Durán, 2013).

### 1.1.3. La competencia sobre medios de comunicación social en la Constitución de 1978

Entre las materias sobre las que el Estado se reserva la competencia exclusiva, en virtud del art. 149.1 CE, el apartado 27 menciona los medios de comunicación social. En concreto, señala que el Estado es titular de la competencia exclusiva en materia de «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social». Ahora bien, añade que ello

será «sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas». Por tanto, puede calificarse como competencia compartida, puesto que Estado y comunidades autónomas ejercen sendas facultades sobre la materia: al primero le corresponde aprobar la legislación básica y a las segundas, su desarrollo legislativo y ejecución.

Además del apartado 27 del art. 149.1 CE, nos interesa también detenernos, a los efectos de nuestro estudio, en el punto 21, donde se dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre telecomunicaciones[19]. Ello será especialmente relevante cuando analicemos las sentencias sobre controversias competenciales en torno a los medios de comunicación pues, con el transcurso de los años, se ha ido produciendo una confluencia entre medios de comunicación social y telecomunicaciones cada vez mayor que ha tenido repercusiones en el surgimiento de disputas por la determinación de sendos ámbitos competenciales. Para ayudar a distinguir los ámbitos y, por tanto, la aplicación del art. 149.1.27ª CE —medios de comunicación— o del art. 149.1.21ª CE —telecomunicaciones—, será clave el art. 20 CE, que reconoce los derechos fundamentales a la libre expresión y difusión de ideas y a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (Benzo, 1993). Y es que, según jurisprudencia constitucional consolidada, el título competencial del art. 149.1.27ª CE se define por su relación con el derecho fundamental a la información del art. 20 CE, mientras que el art. 149.1.21ª CE delimita la competencia exclusiva sobre telecomunicaciones en atención a los aspectos técnicos de la utilización del dominio público radioeléctrico (entre otras, Sentencia del Tribunal Constitucional 20/2016, de 4 de febrero).

[19] Art. 149.1 CE: El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 21ª. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

Esta determinación de los respectivos ámbitos competenciales entre Estado y comunidades autónomas debe conjugarse con los principios de solidaridad[20] y de cooperación[21], que deben regir el funcionamiento de sus relaciones, permitiendo que afloren fórmulas de colaboración entre los diversos entes, con lo que dichos principios cumplen una función integradora e interpretativa (Marcos, 1994: 273).

Por tanto, a rasgos generales podemos indicar que las previsiones constitucionales sobre el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medios de comunicación social consisten en adjudicar al Estado la competencia exclusiva sobre las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social y, a las comunidades autónomas, las facultades de desarrollo y ejecución. En materia de telecomunicaciones, sin embargo, el Estado ostenta la competencia exclusiva, algo que, como ya veremos, deberá interpretarse de manera restrictiva.

Acerca de las normas básicas, hay dos reflexiones a tener en cuenta: por un lado, la discusión teórica y jurisprudencial sobre lo que son normas básicas, es decir, si deben cumplir determinados requisitos formales o materiales para ser consideradas como tales (Jiménez, 1989); y, por otro, la concreción de las normas básicas en nuestro ordenamiento, esto es, cuáles son apreciadas como tales en materia de medios de comunicación.

Sobre la primera cuestión, cabe señalar que las normas básicas presentan una doble dimensión: material, como común denominador normativo de aplicación a todo el territorio nacional para asegurar los intereses generales; y formal, pues

[20] Arts. 2 y 138.1 CE.

[21] STC 18/1982, FJ 14º: «… deber de colaboración […] entre autoridades estatales y autónomas […] se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado».

el instrumento preferente para establecer las bases es la ley, aunque, excepcionalmente, pueden considerarse básicas regulaciones contenidas en reglamentos o incluso actos de ejecución (Jiménez, 1989).

El Tribunal Constitucional adoptó, en principio, una concepción material de las bases, tanto en cuanto a la ordenación como a la definición de lo básico: «La noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente»[22]. Pero, con posterioridad, ha ido poniendo más énfasis en el aspecto formal, que se concreta en la exigencia de que la norma básica «venga incluida en ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad»[23]. Solo excepcionalmente, la doctrina jurisprudencial admite que el Gobierno de la Nación pueda regular, mediante reglamento, alguno de los aspectos básicos de una materia (Jimena 2002).

Al respecto de la legislación básica en materia de medios de comunicación social, algunos ejemplos, ya derogados, los constituían la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, a la que se remitían los Estatutos de Autonomía, particularmente el de Cataluña; la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; y las leyes 11/1998, de 24 de abril, y 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones (Bastida, 2004). Otra disposición básica, esta sí en vigor, es la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, que deroga la anterior Ley 7/2010 y cuyo objeto es regular la comunicación audiovisual de cobertura estatal, así como establecer las normas básicas para la prestación del servicio, sin perjuicio de las competencias

[22] STC 32/1981, FJ 6º
[23] STC 69/1988, FJ 6º

de las comunidades autónomas y los entes locales en sus respectivos ámbitos, según reza su art. 1.

Por tanto, podemos decir que el sistema español es el de asunción estatutaria de competencias dentro del marco constitucional de los art. 148 y 149 CE, aunque este marco puede verse alterado por las leyes de transferencias o delegación, modalidades que la misma Constitución prevé y de las que la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, que hemos citado anteriormente, es un ejemplo. Desde entonces, sin embargo, no se ha vuelto a promulgar ninguna otra ley de transferencia en materia de medios de comunicación social.

## 1.2. Previsiones estatutarias: los Estatutos de Autonomía de Cataluña de los años 1979 y 2006

Hemos visto cómo, en el marco de los límites constitucionales y de acuerdo con el principio dispositivo, los estatutos de autonomía fijan las competencias que corresponden a las comunidades autónomas. En una primera fase del desarrollo de la organización territorial perfilada en la Constitución, el grado de amplitud de dichas competencias estuvo condicionado por la vía de acceso a la autonomía de cada comunidad, lo que acarreará la aparición de diferencias o asimetrías entre ellas. Más adelante y a medida que se aprueben las sucesivas reformas estatutarias, el nivel competencial de las distintas comunidades irá equiparándose. En este apartado, además de ofrecer una visión de conjunto de cómo se desarrolla la asunción competencial, y dado que la tesis se centra en el caso de Cataluña, repasaremos qué disponen, respecto a los medios de comunicación social, los Estatutos de Autonomía de esta comunidad en sus formulaciones de 1979 y 2006.

Es importante señalar, tal como advierte Muñoz Machado (2011: 471), que «no en todos los casos, sin embargo, se cumple estrictamente la regla de que sea el Estatuto la norma que determina las competencias de las comunidades autónomas. Existen excepciones y matizaciones a esta regla». Como ya hemos apuntado, algunas de estas excepciones son las ya referidas leyes orgánicas de transferencias, como las de 10 de agosto de 1982[24] que se utilizaron para ampliar las competencias de las comunidades valenciana y canaria nada más aprobarse sus estatutos[25]; y, más adelante, la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. Otra excepción o matización a la delimitación de competencias en los estatutos es la remisión expresa que la propia Constitución hace en ocasiones a una ley estatal para precisar las competencias que las comunidades autónomas pueden ostentar en una determinada materia (régimen local, seguridad pública o poder judicial)[26]; o cuando el estatuto de autonomía establece que las competencias han de ejercerse de acuerdo con lo que establezca una ley estatal, caso este, por ejemplo, del Estatuto de la Radio y la Televisión al que se remitían varios estatutos autonómicos, como ya veremos (Muñoz Machado, 1983: 130 y 2011: 471).

Por consiguiente, podemos decir que el sistema constitucional de distribución competencial se apoya en tres pilares: la Constitución, que determina el marco infranqueable; los estatutos de autonomía, como norma general habilitada para asumir las competencias; y las leyes estatales, orgánicas u ordinarias, que pueden incidir, de una u otra manera, en la atribución o delimitación de las competencias

[24] Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias y Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal.
[25] Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias y Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
[26] Arts. 148.1.2ª CE, 149.1.29ª CE y 152.1 CE.

(Álvarez Conde, 2013: 319). Aunque vamos a hablar a continuación de la asunción competencial por los estatutos de autonomía, mencionaremos también, como acabamos de hacer, algunas leyes que hayan cumplido este papel delimitador.

### 1.2.1. Desarrollo del proceso autonómico en España y su impacto en la atribución competencial

Para situarnos en el contexto histórico y tener una visión de conjunto de cómo ha sido el proceso autonómico en España, con su consiguiente impacto en la atribución de competencias, podemos hablar de tres etapas, tal como señala Seijas (2021: 356). La primera es el establecimiento del Estado de las autonomías y va desde la celebración de las elecciones generales de 1979 hasta la aprobación de los últimos estatutos de autonomía en 1983. En esta etapa se dictan, además, las primeras leyes de transferencias —son las promulgadas en 1982 a favor de Canarias y la Comunidad Valenciana, ya citadas— y se generaliza el sistema de autonomías. La segunda etapa finaliza en 1999, con la aprobación de una serie de reformas estatutarias que ampliaron los techos competenciales de las comunidades de vía lenta, para lo que previamente se habían firmado los pactos autonómicos de 1992 entre el Gobierno[27], PSOE y PP, plasmados en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución. La tercera y última etapa discurre por las primeras décadas de nuestro siglo y en ella asistimos a un proceso de reformas estatutarias generalizado, que se inicia con el de la Comunidad Valenciana y en el que destaca la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de

[27] En adelante, al mencionar el Gobierno, nos referiremos al Gobierno de España.

Cataluña, sobre la que se pronunciará el Tribunal Constitucional en su conocida sentencia 31/2010.

En la primera etapa histórica, los estatutos de autonomía cristalizan o responden a los dos procedimientos básicos seguidos en la iniciativa autonómica y que, como hemos apuntado, inciden en el mayor o menor grado de competencias asumidas en cada territorio. Estos procedimientos son, principalmente, el ordinario del artículo 143 CE —con alguna singularidad, como la del art. 144 CE para las comunidades uniprovinciales—, que limita el techo competencial de las comunidades autónomas a lo dispuesto en el art. 148.1 CE; y el especial del artículo 151 CE, que permite ampliar sus competencias a lo dispuesto en el art. 149.1 CE sin tener que esperar el plazo de cinco años que sí rige, en cambio, para el procedimiento ordinario. Mientras País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía se acogieron al procedimiento especial y, por consiguiente, asumieron el máximo techo competencial desde el inicio de su andadura, el resto de comunidades autónomas, llamadas de vía lenta, se rigió por el ordinario y su nivel competencial fue limitado, debiendo esperar cinco años para su ampliación y equiparación a las comunidades de primer grado o vía rápida.

Ahora bien, hay que hacer dos matizaciones (Carreras: 2010): una, que aunque Navarra accedió por la vía del art. 144 a) CE (asimilada a la ordinaria y también utilizada por la Comunidad de Madrid), el juego de la disposición adicional primera amparando el derecho foral permitió la ratificación por las Cortes de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, cuya naturaleza jurídica es de estatuto de autonomía con amplias competencias, sustancialmente las mismas que las comunidades de procedimiento especial; y dos, que para Canarias y la Comunidad Valenciana se aprobaron, junto con los estatutos, sendas leyes de transferencia de competencias (leyes orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias y de

transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal) por las cuales también se les otorgaban las que no podían obtener mediante el estatuto, al estar limitado por el art. 148.1 CE. De manera que estas leyes conllevaron la asimilación de las comunidades canaria y valenciana a las otras cuatro de techo autonómico superior o primer grado, vía el art. 151 CE, a pesar de que su proceso estatutario autonómico había seguido el art. 143 CE, es decir, de competencias y atribuciones en un principio no plenas, sino de segundo grado (Carrasco, 1989: 379). Así, sus competencias acabaron siendo sustancialmente las mismas que las de las comunidades de procedimiento especial.

### 1.2.2. Asunción de la competencia autonómica sobre medios de comunicación social

#### *1.2.2.1. Primera etapa (1979-1983)*

Enfocándonos en la materia de medios de comunicación social, y dado que la Constitución la ubica entre las competencias exclusivas del Estado del art. 149.1 CE, tan solo las comunidades de vía rápida, más Navarra, Canarias y Comunidad Valenciana, pudieron asumir funciones en un principio, funciones que consisten en el desarrollo legislativo y la ejecución dentro del marco de las normas básicas dictadas por el Estado.

La asunción de tales funciones se formula de manera muy similar en todos los estatutos de autonomía de las comunidades que arrancan su trayectoria contando ya con el máximo grado de competencias. Así, en cuestión de prensa y demás medios de comunicación social, la comunidad autónoma se atribuye el desarrollo legislativo y la ejecución, en el marco de las normas básicas del Estado. Sobre radio y televisión, todas ellas, salvo el País Vasco, remiten el desarrollo legislativo

y la ejecución a los términos y casos establecidos en la ley reguladora del Estatuto Jurídico de la Radio y Televisión (ERTV); con lo que dicha ley pasó a integrar el llamado bloque de constitucionalidad a efectos de delimitación competencial (Benzo, 1993). Además, disponen la regulación y creación de una radio, televisión y prensa propias para el cumplimiento de sus fines, para lo que prevén, salvo en el caso de Canarias, crear un tercer canal de televisión de titularidad estatal en régimen de concesión para el territorio de la comunidad.

Un ejemplo de estas disposiciones lo constituyen el art. 16 y la disposición transitoria octava del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre):

***Artículo 16.***

1. *En el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión.*
2. *Igualmente le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.*
3. *En los términos establecidos en los apartados anteriores de este artículo, la Generalidad podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.*

***Disposición transitoria octava.***

*En lo relativo a televisión, la aplicación del apartado 3 del artículo 16 del presente Estatuto supone que el Estado otorgará en régimen de concesión a la Generalidad la utilización de un tercer canal, de titularidad estatal, que debe crearse específicamente para su emisión en el territorio de Cataluña, en los términos que prevea la citada concesión.*

*Hasta la puesta en funcionamiento efectivo de este nuevo canal de televisión, Radiotelevisión Española (RTV) articulará, a través de su organización en Cataluña, un régimen transitorio de programación específica para el territorio de Cataluña, que Televisión Española emitirá por la segunda cadena (UHF).*

*El coste de la programación específica de Televisión a que se refiere el párrafo anterior se entenderá como base para la determinación de la subvención que pudiera concederse a la Generalidad durante los dos primeros años de funcionamiento del nuevo canal a que se refiere esta Disposición transitoria.*

Las demás comunidades, las de vía lenta, no pudieron asumir la competencia relativa a medios de comunicación por verse limitadas al elenco recogido en el art 148.1 CE. Aunque sus estatutos utilizaran alguna fórmula relativa a esta materia, vemos que la configuraron o bien como una competencia diferida —solo podían asumirla transcurridos cinco años mediante una reforma de sus estatutos o gracias a leyes de delegación o transferencia—, o bien la recogieron con carácter general y a través de una fórmula homogénea, conforme a la cual la comunidad autónoma ejercería las competencias que le correspondiesen en los términos y casos establecidos en la ley reguladora del Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión; con ello, el estatuto autonómico remitía a la ley estatal la posible asunción de competencias en la materia (Benzo, 1993).

Ejemplo de formulación como competencia diferida podemos verlo en el art. 37.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón), cuando dice que las competencias podrán asumirse mediante reforma del estatuto transcurridos cinco años, o bien mediante las leyes de delegación o transferencia contempladas en el art. 150.2 CE:

***Artículo 37.***

*Uno. La Comunidad Autónoma de Aragón ejercerá también competencias, en los términos que en el apartado segundo de este artículo se señalan, en las siguientes materias:*

*d) Prensa, radio y televisión.*

*Dos. La asunción de las competencias previstas en el apartado anterior de este artículo, así como aquellas otras que, reguladas en este estatuto, estén incluidas en el ámbito del artículo ciento cuarenta y nueve, uno, de la Constitución, se realizarán por uno de los siguientes procedimientos:*

a) *Transcurridos los cinco años previstos en el artículo ciento cuarenta y ocho, dos, de la Constitución, previo acuerdo de las Cortes de Aragón adoptado por mayoría absoluta y previa Ley Orgánica aprobada por las Cortes Generales, según lo previsto en el artículo ciento cuarenta y siete, tres, de la Constitución.*
b) *Mediante leyes orgánicas de delegación o transferencia siguiendo el procedimiento del artículo ciento cincuenta, dos, de la Constitución, bien a iniciativa de las Cortes de Aragón, del Gobierno de la Nación, del Congreso de los Diputados o del Senado.*

*Tanto en uno como en otro procedimiento, la Ley Orgánica señalará las competencias que pasan a ser ejercidas por la Comunidad Autónoma y los términos en que deben de llevarse a cabo.*

Por otro lado, la fórmula homogénea que otros varios estatutos empleaban para plasmar sus competencias, supeditadas a lo que dispusiera el Estatuto de Radio y Televisión, puede verse reflejada en el art. 27 del Estatuto de Autonomía de Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre), que rezaba así:

***Artículo veintisiete.***

*En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, la Diputación Regional de Cantabria ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión.*

Finalmente, algunos estatutos de las comunidades de vía lenta preveían que el Estado pudiera otorgarles un tercer canal, de titularidad estatal, en régimen de concesión (Benzo 1993). Así, Aragón, Castilla y León, Comunidad de Madrid y Extremadura. Solo el de las Islas Baleares planteaba que la comunidad pudiese regular, crear y mantener sus propios medios de comunicación social.

Normas básicas promulgadas por el Estado durante esta primera etapa fueron la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión (ERTV) —a la que se remitían gran número de estatutos autonómicos— y la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión. Esta ley se promulgó a

raíz de la previsión del ERTV sobre creación de un tercer canal específico para cada comunidad autónoma. Permitió que comunidades autónomas sin competencias constitucionales en medios de comunicación, pero cuyos estatutos remitían al ERTV, dispusieran la creación y organización de un ente televisivo de ámbito autonómico antes de la reforma de los cinco años. Asi ocurrió con la Comunidad de Madrid[28], que promulgó la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente público de Radio-Televisión Madrid. Y es que la Ley 46/1983 del tercer canal establecía, en su art. 7, la necesidad de que las comunidades autónomas regularan legislativamente la organización y el control parlamentario de dicho tercer canal con carácter previo a la concesión. Este artículo es el que habilita para la aparición de leyes como la madrileña con la consecuente creación del ente televisivo autonómico.

#### *1.2.2.2. Segunda etapa (1983-1999)*

No obstante, a partir de la década de los años noventa —estamos ya en la segunda etapa del proceso autonómico, que comienza tras la publicación de los últimos estatutos en 1983—, se produjo una equiparación entre las comunidades de autonomía plena y las de autonomía limitada, pues ya habían transcurrido los cinco años prescritos para la reforma de los estatutos que permitiría ampliar las competencias que la Constitución no había reservado al Estado en el art. 149.1 CE (Castellà y Expósito, 2021). Así ocurrió con las facultades de desarrollo legislativo y ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social, dentro del marco de la legislación básica estatal, que hasta entonces habían estado vedadas a las comunidades de régimen ordinario o vía lenta. Para ello, se firmaron los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992

[28] Art. 31 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid: 1. En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, la Comunidad de Madrid ejercerá todas las potestades y las competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley Reguladora del Estatuto de Radiodifusión y Televisión.

entre Gobierno, PSOE y PP, cuya finalidad era dicha ampliación y que se tradujeron en la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución.

Fue una fase de gran actividad legislativa estatal, la que arranca tras los últimos estatutos de autonomía aprobados, y en la que se promulgaron normas básicas y otras importantes leyes del sector: la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; la Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora; la Ley 35/1992, de 22 de diciembre, de la Televisión por Satélite; la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres; y la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de las Telecomunicaciones por Cable. Muchas de ellas serán derogadas, años más tarde, por la Ley 7/2010 de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

#### *1.2.2.3. Tercera etapa (1999-2014)*

Posteriores reformas de los textos estatutarios llevadas a cabo a partir de 2006, ya dentro de la tercera fase del proceso autonómico, persiguieron ampliar las competencias de algunas comunidades como forma de incrementar el autogobierno. Se aprobaron nuevos textos completos, con especial atención e incidencia en tres ámbitos: la ampliación y mayor precisión competencial; la mayor relevancia de las instituciones; y la previsión de instrumentos de participación y cooperación con el Estado[29]. Cabe destacar los procesos llevados a cabo en Cataluña y más tarde en Andalucía, en los que para la reforma se

[29] https://mpt.gob.es/politica--territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html [consultado el 13 de agosto de 2024].

utilizaron unas técnicas inspiradas en la Constitución suiza (Castellà y Expósito, 2021: 409), que conforman lo que se ha dado en llamar el «blindaje competencial», el cual se desdobla en el «blindaje por descripción» y el «blindaje por definición» (Blanco, 2008: 1598). Con el «blindaje por descripción», se describen con extrema minuciosidad los ámbitos de actividad concretos, es decir, las materias y submaterias sobre las que la comunidad autónoma se atribuye competencias; mientras que, con el «blindaje por definición», se precisan las funciones que corresponden a cada categoría de competencias, se fijan las diversas tipologías competenciales (exclusivas, compartidas y ejecutivas).

En esta etapa, se promulgaron las siguientes leyes de reforma de estatutos de autonomía [fuente: Ministerio de Política Territorial]:

- Comunidad Valenciana. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril.
- Cataluña. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.
- Islas Baleares. Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero.
- Andalucía. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo.
- Aragón. Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril.
- Castilla y León. Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.
- Navarra. Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre.
- Extremadura. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

Aunque precedida cronológicamente por el estatuto valenciano, nos interesa destacar la reforma del estatuto catalán de 2006, al abrir paso definitivamente a un proceso de sucesivas reformas en otras comunidades que parecen atribuir a sus respectivos estatutos de autonomía la condición de única norma que puede establecer una delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. Se busca así un «blindaje» de la norma estatutaria y de las competencias y materias relacionadas en ella mientras, al mismo tiempo, se realiza una delimitación negativa de los títulos competenciales del Estado,

incluyendo lo que ha de entenderse por legislación básica (Álvarez y Tur, 2018), algo que atañe a la competencia sobre medios de comunicación.

Aunque el volumen de leyes estatales publicadas en materia de comunicación es menor en este período, podemos destacar cómo, mediante la promulgación de leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, se modifican algunos elementos de la normativa básica existente. Así ocurre con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que modifica varios artículos de las leyes de Televisión Local por Ondas Terrestres, de Televisión Privada y de Ordenación de las Telecomunicaciones. Y también con la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, que modifica algún aspecto de la Ley de Televisión Privada; dispone un período transitorio analógico previo a la implantación de la televisión digital terrenal; y trata la obligatoriedad de programación para los concesionarios del servicio público de televisión de ámbito estatal, autonómico y local. Otras leyes de esta etapa son la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo; y la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la sociedad de la información.

Sin embargo, acaba dictándose una norma básica en materia audiovisual, sin perjuicio de las competencias reservadas a las comunidades autónomas y a los entes locales, que deroga muchas de las dispersas leyes sectoriales antes expuestas, con el objetivo de compendiar lo que aún es válido, actualizarlo y regular las nuevas situaciones aparecidas. Se trata de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. En la actualidad, esta norma ha sido derogada y reemplazada por la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, que incorpora la última directiva europea de servicios de comunicación audiovisual, Directiva (UE) 2018/1808.

### 1.2.3. El proceso autonómico en Cataluña: los Estatutos de 1979 y 2006

#### *1.2.3.1. La elaboración de los Estatutos de Autonomía de Cataluña de 1979 y 2006*

En cuanto a Cataluña, que había gozado de un régimen autonómico antes de la dictadura del general Francisco Franco (1939-1975), el camino que conducirá a la aprobación del Estatuto se inicia muy pronto. Tras las elecciones generales de junio de 1977, de las que salen las primeras Cortes en democracia, se constituye una asamblea de parlamentarios que va trabajando en un borrador de estatuto de forma paralela a la elaboración de la Constitución (Carreras, 2003). Mientras tanto y mediante sendos decretos, se restablece la Generalidad de Cataluña y se nombra presidente de la misma a Josep Tarradellas. De la asamblea de parlamentarios surge la comisión de los veinte, que redacta el proyecto de estatuto, lo aprueba el mismo día de entrada en vigor de la Constitución (29 de diciembre de 1978) y lo envía a la Comisión Constitucional de las Cortes para su tramitación. El proyecto se somete a referéndum (art. 151.2 CE) y obtiene el 88 por ciento de votos afirmativos, aunque con un 40 por ciento de abstención. El texto es aprobado por las Cortes e inmediatamente publicado como Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña (García Canales y Montaner Salas, 2011) y estará vigente durante más de veinticinco años.

A finales de 2003 se celebran elecciones autonómicas en Cataluña que propiciarán un cambio en el ejecutivo, tras veintitrés años ininterrumpidos en manos de Convergència i Unió, pues PSC, ERC e ICV pactan un gobierno tripartito de izquierdas sobre el acuerdo de la reforma del estatuto de autonomía (Álvarez Conde, 2013: 62). Un año antes, en diciembre de 2002, la Comisión de Estudio

para la Profundización del Autogobierno había concluido sus trabajos en el Parlamento de Cataluña y afirmaba la necesidad de profundizar en el autogobierno para, entre otros objetivos, ampliar el alcance de las competencias de la Generalidad; casi todos los grupos parlamentarios expresaron su voluntad de iniciar un proceso de reforma del estatuto de autonomía. En abril de 2003 se había creado una ponencia para la redacción de la propuesta de reforma cuya labor no pudo fructificar por el final de la legislatura. Tras las elecciones citadas y constituido el gobierno tripartito, se forma una nueva ponencia que se ve impulsada por la victoria del PSOE en las elecciones generales de marzo de 2004 (Vintró, 2011: 82). Finalmente, la propuesta es aprobada por el pleno del Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005. Al año siguiente, la reforma estatutaria es aprobada en las Cortes Generales. La propuesta de reforma del estatuto de autonomía es sometida a referéndum el 18 de junio de 2006 y sale adelante con la mayoría de los votos, aunque se registra un nivel bajo de participación[30], pues solo acudió a las urnas el 48,9% de los ciudadanos censados frente al 59,7% que lo hizo en 1979. En las siguientes tablas podemos comparar las cifras de participación y el porcentaje de votos, en base a los electores y en base a los votantes, en las dos convocatorias de referendo de 1979 y 2006.

| Referéndum del proyecto de Estatuto de Cataluña de 1979 | | | |
|---|---|---|---|
| | Absolutos | % electores | % votantes |
| **Electores** | 4.421.965 | 100,0 | |
| **Votantes** | 2.639.951 | 59,7 | 100,0 |
| **Abstención** | 1.782.014 | 40,3 | |
| | | | |
| **Sí** | 2.327.038 | 52,6 | 88,1 |
| **No** | 204.957 | 4,6 | 7,8 |
| **Blancos** | 93.784 | 2,1 | 3,6 |
| **Nulos** | 12.576 | 0,3 | 0,5 |

| Referéndum del proyecto de Estatuto de Cataluña de 2006 | | | |
|---|---|---|---|
| | Absolutos | % electores | % votantes |
| **Electores** | 5.310.103 | 100,0 | |
| **Votantes** | 2.594.167 | 48,9 | 100,0 |
| **Abstención** | 2.715.936 | 51,1 | |
| | | | |
| **Sí** | 1.899.897 | 35,8 | 73,2 |
| **No** | 533.742 | 10,1 | 20,6 |
| **Blancos** | 137.207 | 2,6 | 5,3 |
| **Nulos** | 23.321 | 0,4 | 0,9 |

[30] Para su reforma, el propio Estatuto de Cataluña de 1979 preveía, en su art. 56, que la propuesta debía aprobarse por el Parlamento de Cataluña por mayoría de dos tercios, lo que ocurrió el 30 de septiembre de 2005; a continuación, por las Cortes Generales mediante ley orgánica (en marzo de 2006 es votada afirmativamente en el Congreso y en mayo, en el Senado); y, finalmente, ser sometida a referéndum del cuerpo electoral (lo que tiene lugar el 18 de junio de 2006). La cronología ha sido extraída del artículo «El Estatut, paso a paso», de Paloma Díaz Sotero, publicado y actualizado en *El Mundo* el 18-06-2006. Consultado en: https://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/30/espana/1143708437.html el 8 de octubre de 2023 y el 13 de agosto de 2024.

Fuente: elaboración propia con datos extraídos de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1979-26726 y https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-12052 [consultados el 13 de agosto de 2024].

El texto queda aprobado como Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (García Canales y Montaner Salas, 2011). Cuatro años después, el Tribunal Constitucional resolvería los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra él por varios gobiernos autonómicos y por el Defensor del Pueblo[31], así como por 99 diputados del PP; este último procedimiento se resolvería mediante la conocida STC 31/2010.

#### *1.2.3.2. Formulación competencial en los Estatutos de Cataluña de 1979 y 2006*

a) Estatuto de Cataluña de 1979

Un aspecto que el Defensor del Pueblo y los diputados del PP coinciden en impugnar es la delimitación del contenido funcional y material de las competencias, delimitación que se formula de manera muy distinta en el texto reformado respecto al Estatuto de 1979. Este último distinguía tres tipos de competencias de la Generalidad: las exclusivas (art. 9), las de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado (art. 10) y las de ejecución de la legislación estatal (art. 11). Y, como ya vimos, dedicaba el art. 16 a la materia medios de comunicación: el primer apartado se refiere a la radio y la televisión; el segundo trata de la prensa y, en general, de todos los

[31] Fueron interpuestos por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears (STC 47/2010), Generalidad de la Comunidad Valenciana (STC 48/2010), Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (STC 49/2010), Consejo de Gobierno de La Rioja (STC 138/2010) y por el Defensor del Pueblo (STC 137/2010). Versaban sobre competencia en materia de archivos, aguas, financiación y relaciones de la Generalidad con el Estado, principalmente. Fuente: buscador de jurisprudencia constitucional [https://hj.tribunalconstitucional.es/].

medios de comunicación social; y el tercero prevé la posibilidad de unos medios de comunicación propios de la Generalidad (Pérez i Velasco, 1992: 44-45).

En radio y televisión, atribuye a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de las normas básicas y en los términos y casos establecidos en la ley que regula el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión (ERTV). El enunciado se ajusta al texto constitucional del art. 149.1.27ª y hace una remisión a las bases establecidas, en aquel momento, en el mencionado ERTV, Ley 4/1980 hoy ya derogada. Respecto al régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social, afirma que le corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de las normas básicas. Además, introduce la posibilidad de que la Generalidad pueda regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

En la práctica, se suscitaron unos puntos conflictivos en la distribución competencial relativa a los medios de comunicación. Algunos eran comunes a otras materias, como los conceptos de competencias exclusivas y compartidas o bien la noción de bases. Otros respondían, sin embargo, a cuestiones específicas: la remisión estatutaria a una norma estatal, dando lugar a un régimen diverso de distribución de competencias según el medio de comunicación de que se tratara —radio y televisión, por un lado y prensa o, en general, todos los medios de comunicación social, por el otro—; la previsión de una competencia, en principio plena, pero que el mismo Estatuto después restringe —art. 16.3 EAC, sobre los medios de comunicación propios, en relación con la disposición transitoria octava— (Pérez i Velasco, 1992).

Son numerosas las leyes dictadas por el Parlamento catalán a lo largo del período de vigencia del estatuto de 1979. Citaremos la Ley 6/1981, de 19 de junio,

reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña y la 5/1982, de 6 de mayo, que reforma la anterior; la Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del ente público «Corporación Catalana de Radio y Televisión» y de regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña; la Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable; la Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña y la Ley 3/2004, de 28 de junio, que la modifica ampliando sus competencias; y, por último, la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, que supone una regulación global del sector.

b) Estatuto de Cataluña de 2006

Y llegamos al Estatuto de Cataluña de 2006 que, en el título IV, establece una tipología de las competencias distinta de la de su predecesor, al distinguir entre competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas. Las competencias exclusivas atribuyen de forma íntegra la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva. Las competencias compartidas atribuyen a la Generalidad el ejercicio de esas mismas potestades y funciones, pero en el marco de las bases, definidas como el «mínimo común normativo» que fije el Estado, de manera no exhaustiva, mediante normas con rango de ley; ello permite que el Parlamento catalán desarrolle esas previsiones básicas mediante ley y que pueda establecer, por tanto, políticas propias. Por último, las competencias ejecutivas que, de manera novedosa y aunque ello puede ocasionar problemas de aplicación, atribuyen a la Generalidad la potestad de aprobar reglamentos para la ejecución de la normativa del Estado, además de comprender las propias funciones ejecutivas, que en todo caso incluyen la potestad de organizar su administración. El mecanismo de distribución de competencias se completa con la incorporación de principios y criterios que persiguen, en última instancia, mantener intacto el nivel competencial de la Generalidad fijado en el propio Estatuto. El título contiene

una regulación extraordinariamente detallada del régimen competencial sobre cada submateria que se integra, a su vez, en las materias generales ya conocidas (García y Montaner, 2011: 546).

En lo que respecta a la materia de medios de comunicación, el Estatuto la aborda en el art. 146 atribuyendo a la Generalidad competencias exclusivas y compartidas sobre los servicios de radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación audiovisual y solo compartida en cuanto a medios de comunicación social. Reiteramos que, en las competencias exclusivas corresponden a la Generalidad de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva y solo la Generalidad podrá ejercerlas; mientras que, en las compartidas, la Generalidad ostenta la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva en el marco de las bases que fije el Estado[32].

El **art. 146 EAC 2006** reza así:

1. *Corresponde a la Generalidad, en materia de servicios de radio y televisión, así como de cualquier otro servicio de comunicación audiovisual:*
   a) *La competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local.*
   b) *La competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña.*
2. *Corresponde a la Generalidad la competencia compartida en materia de medios de comunicación social.*
3. *La Generalidad fomentará el pluralismo lingüístico y cultural de Cataluña en los medios de comunicación social.*

Aunque volveremos sobre este tema más adelante, cuando analicemos en el capítulo tres las sentencias que afectan a Cataluña, indicaremos ahora que los

[32] Arts. 110 y 111 EAC 2006.

apartados primero y segundo de este artículo del Estatuto fueron objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diputados del grupo parlamentario popular del Congreso, pues al establecer una competencia exclusiva en favor de la Generalidad, parecía contradecir la disposición constitucional en virtud de la cual una parte de la potestad legislativa, el dictado de las normas básicas, es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.27ª CE). Sin embargo, el Tribunal Constitucional en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, avaló la constitucionalidad de los mismos; en concreto, el Tribunal entendió que este artículo no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado dispuestas en el artículo 149 CE, tanto cuando concurran con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, como cuando se trate de materias de competencia compartida entre el Estado y la Comunidad[33]. En su fundamento jurídico 89, el Tribunal sostiene que:

> «importa precisar que la competencia exclusiva autonómica se predica por el precepto estatutario impugnado únicamente "de la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual", tanto de la Generalidad como de los entes locales, ámbito este meramente funcional, que se inserta sin dificultad en la esfera de la exclusiva competencia autonómica, pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia, sin perjuicio de que deberá respetar, como el propio precepto estatutario reconoce, la autonomía local, lo que significa que está supeditada a lo que también determinen las bases estatales ex art. 149.1.18 CE».

Tras la aprobación de la reforma del estatuto catalán en 2006, se suceden varias leyes que derogan o modifican otras anteriores en el ámbito autonómico de los medios de comunicación social. De este modo, la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, que deroga la anterior de

[33] Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006, interpuesto por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, FJ 89. Ver: https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6670 [consultada el 6 de diciembre de 2017].

1983; la Ley 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual; y la Ley 7/2019, de 14 de noviembre, que modifica la del Consejo del Audiovisual de Cataluña de 2000 y la de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales de 2007.

c) Otras normas complementarias

Finalmente, cabe señalar otras normas de rango inferior que, en el ámbito de Cataluña, han complementado a la Constitución, a los Estatutos de Autonomía y a la legislación básica como normas atributivas competenciales. Se trata de los decretos de traspasos de funciones y servicios que, siguiendo a Benzo (1993) y a lo publicado por el Ministerio de Política Territorial[34], han sido: el Real Decreto 2455/1982, de 30 de julio, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de prensa y publicidad (registros de empresas periodísticas y periodistas; subvenciones en prensa); el Real Decreto 2625/1982, de 24 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de radiodifusión y televisión (registros de empresas radiodifusoras, de profesionales de radio y televisión; funciones en materia de antenas colectivas); y el Real Decreto 1385/2008, de 1 de agosto, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de comunicaciones electrónicas (infraestructuras de telecomunicaciones; creación de un órgano de consulta preceptiva para la tramitación de los planes técnicos de uso de espectro radioeléctrico, con participación de la Generalidad en aquellos supuestos en los que los planes afecten a servicios audiovisuales que sean competencia de la Generalidad).

[34] https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/traspasos [consultado el 11 de diciembre de 2021].

Hasta aquí, cómo se realiza el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, y más en concreto Cataluña, en materia de medios de comunicación social. A continuación, entraremos en las controversias sustanciadas entre los órganos centrales del Estado y las comunidades autónomas ante el Tribunal Constitucional para centrarnos, luego, en las que atañen a la comunidad de Cataluña.

## Capítulo 2. Controversias competenciales en materia de medios de comunicación social entre el Estado y las comunidades autónomas

Una vez analizado el reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medios de comunicación social, nos detendremos a examinar las controversias competenciales producidas y lo haremos a la luz de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional resolviendo los litigios en torno a esta cuestión.

Como señalábamos en la introducción, para solventar las controversias entre el Estado y las comunidades autónomas, fundamentadas en una acusación de haber rebasado el ámbito competencial, se ha seguido uno de estos dos procedimientos ante el Tribunal Constitucional: el conflicto de competencia, cuando se impugnan disposiciones, resoluciones o actos; o el recurso de inconstitucionalidad, cuando se dirige contra una ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley. Luego es el rango de la norma, con la que supuestamente se ha invadido el ámbito competencial, el que determina la elección de uno u otro tipo de proceso.

En cuanto a los legitimados para suscitar el conflicto de competencia, son el Gobierno o los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas (art. 60 LOTC); y, para el recurso de inconstitucionalidad, el abanico de legitimados es más amplio, al incluir el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, así como los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las comunidades autónomas en el caso de leyes que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (art. 32 LOTC).

En los casi cuarenta años de actividad del Tribunal Constitucional, desde su creación en julio de 1980 hasta 2019 —fin del período que estudiamos—, fueron presentadas 1750 impugnaciones, según datos recogidos en el boletín

*Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas* del primer trimestre de 2020 (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2020).

Basándonos en la tabla «Recursos y conflictos: Totales. Total por anualidades», que figura en su página 94, se estima que en los 20 primeros años de andadura constitucional (de 1980 a 1999), se presentaron 1.024 impugnaciones de las que 609 fueron conflictos y 415, recursos de inconstitucionalidad; mientras que en los siguientes 20 años (de 2000 a 2019), el número de impugnaciones bajó a 726 repartidas entre 205 conflictos y 521 recursos.

La relación entre el volumen de controversias planteadas por el Estado y por las comunidades autónomas se mantuvo estable a lo largo de estos dos períodos, con una preponderancia de la iniciativa de las comunidades autónomas: así, de 1980 a 1999, el 63% corresponde a impugnaciones de las comunidades y el 37% a las del Estado; y de 2000 a 2019, aquellas interponen el 66% y el Estado, el 34% restante, según cálculos hechos en base a las cifras del mencionado boletín.

En cuanto a la comparación de totales por comunidades autónomas implicadas, sea el Estado o la propia comunidad autónoma quien inicie el proceso, Cataluña destaca con 602 impugnaciones, seguida de lejos por País Vasco con 290, Andalucía con 131 y Galicia con 130; en el otro extremo, La Rioja con 14 y Murcia, con 16 son las comunidades que se han visto envueltas en menos controversias competenciales.

Decíamos, pues, que entre 1980 y 2019 fueron presentadas 1750 impugnaciones. De ellas, 814 fueron tramitadas como conflictos de competencia y 936, como recursos de inconstitucionalidad. A su vez, 1338 impugnaciones acabaron en sentencia; 396, en desistimiento y 16 se hallaban pendientes en el momento de la publicación de dicho boletín.

Para saber cuántas sentencias, del total de 1338 impugnaciones, versaban acerca de la materia de medios de comunicación social, solicitamos a través del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado una relación de los conflictos positivos de competencia y de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas, en el período que va de 1980 a 2019. El Portal de Transparencia asignó la tramitación de la solicitud a la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, que depende de la Secretaría de Estado de Política Territorial dependiente, a su vez, del Ministerio de Política Territorial y Función Pública (desde noviembre de 2023, Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática).

Recibidas de dicha Dirección General dos relaciones (*Relación de conflictos y recursos interpuestos por el Estado* —una— *y por las Comunidades Autónomas* —la otra— *en materia de medios de comunicación social (art. 149.1.27ª)*), observamos que contenían el tipo de litigio —conflicto positivo de competencia o recurso de inconstitucionalidad—, el demandante, el demandado, el título y fecha de la disposición, pero no el número de sentencia.

Antes de describir el procedimiento seguido para averiguar el número de la resolución del Tribunal Constitucional, hagamos un apunte respecto a los conflictos en sí: las listas facilitadas por la Dirección General mostraban los clasificados como positivos, pero no los llamados conflictos negativos de competencia, que se sustancian cuando un órgano estatal o de una comunidad autónoma declina su competencia para resolver cualquier pretensión deducida por una persona física o jurídica, o bien cuando el requerimiento del Gobierno al órgano ejecutivo superior de una comunidad autónoma para que ejercite atribuciones de su competencia es desatendido[35].

[35] Más detalles en: https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion--Organizacion/competencias/Paginas/05-Conflictos-de-competencia.aspx

Aun habiendo descartado de antemano los conflictos negativos de competencia, pues su objeto —el declinar competencias o la inhibición del órgano requerido— no se ajustaba a la finalidad de nuestro estudio, quisimos hacer un rastreo en el buscador de jurisprudencia constitucional el 15 de octubre de 2023, el cual arrojó un total de tres sentencias y 25 autos emitidos en conflictos negativos de competencia y que nos ha servido para constatar que ninguno de ellos versaba sobre la materia de medios de comunicación.

Volviendo a las listas de las Dirección General, dado que enumeraban los litigios, pero no las sentencias, decidimos hacer una búsqueda en el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en la página web del Tribunal[36], por tipo de proceso y por disposiciones impugnadas, dejando abierto el tipo de resolución (sentencia, auto o declaración). De este modo, pudimos asignar el número de sentencia a cada uno de los litigios de la lista, excepto a aquellos que, según comprobamos, habían acabado mediante auto de desistimiento y, por consiguiente, quedaban fuera de nuestro análisis. En los casos en que no pudimos determinar el número de la sentencia o del auto, nos dirigimos a los servicios jurídicos de las administraciones autonómicas que habían intervenido, quienes nos aclararon que, eventualmente, no había sido necesario plantear conflicto ante el Tribunal Constitucional por haberse atendido un requerimiento de incompetencia previo.

Al mismo tiempo, un cribado nos permitió descartar, primero de los listados de litigios de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local y luego de la lista de sentencias obtenidas, aquellos conflictos o recursos que o bien no contenían ninguna controversia competencial o bien en los cuales la invasión alegada era ajena al campo de los medios de comunicación social, términos que

[36] http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Busqueda/Index

hemos corroborado mediante consultas al *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*, edición electrónica publicada por las Cortes Generales[37], donde se indexan las sentencias del alto Tribunal siguiendo diversos índices (cronológico, por artículos de la Constitución, por materias y por disposiciones impugnadas) y se publica el texto completo de las mismas antecedido por un resumen sobre la motivación, decisión y jurisprudencia. También hemos añadido dos sentencias dictadas en recursos promovidos por diputados del Congreso contra leyes autonómicas pues, aunque el demandante no sea propiamente el Estado entendido como el presidente del Gobierno, se dirigen contra leyes autonómicas que han suscitado una controversia competencial o es el único actor que las recurre, al menos en lo tocante a la materia que incumbe a este trabajo (STC 31/2010 en el recurso contra la ley de reforma del Estatuto de Cataluña de 2006 y la STC 86/2017 en el recurso contra la ley de comunicación audiovisual de Cataluña).

Todas estas comprobaciones permitieron confirmar y completar, en su caso, la relación obtenida que consta, finalmente, de 35 sentencias. Estas constituyen el objeto de nuestro análisis sobre controversias competenciales en materia de medios de comunicación social, que girará en torno a cuatro puntos: identificación y tipología; quién y cuándo interpone los conflictos o recursos; cuáles son las materias abordadas y, por último, cuál es el sentido de los fallos. Sin embargo, el mismo estudio nos ha llevado a reorientar el tratamiento de estas cuestiones no en base a las sentencias, sino a los conflictos o recursos planteados, pues resulta más acorde para una evaluación de los sujetos intervinientes, de las materias y de los fallos.

[37] Más detalles en: https://app.congreso.es/est_bjc/

En consecuencia, los apartados que siguen examinarán los cuatro puntos mencionados desde la perspectiva de los conflictos positivos de competencia y recursos de inconstitucionalidad que acabaron en sentencia. El primero, titulado identificación y tipología, consistirá en una relación de las sentencias a partir de las cuales pasaremos a reconocer el tipo de procedimiento en dos listas separadas: conflictos y recursos. Al considerar los sujetos, incidiremos especialmente en quién interpone la demanda que da pie a la sentencia. Por la materia abordada, veremos que unas versan sobre los medios de comunicación social en su conjunto; otras, sobre medios específicos, como la radio o la televisión, por ejemplo; y otras, sobre telecomunicaciones en los aspectos que atañen a los medios de comunicación. Ateniéndonos al sentido de los fallos, unos declararán a quién corresponde la competencia discutida y determinarán la nulidad de la disposición objeto del conflicto de competencia, si es el caso; otros serán fallos estimatorios o desestimatorios de un recurso de inconstitucionalidad; incluso hay sentencias que estiman parcialmente las pretensiones planteadas y sentencias interpretativas. Será asimismo interesante aludir brevemente a la evolución temporal en los tipos de controversias (conflictos de competencia versus recursos de inconstitucionalidad).

## 2.1. Identificación y tipología de las sentencias

Empezaremos por enumerar las 35 sentencias del Tribunal Constitucional que hemos identificado para la elaboración de este trabajo y que resuelven controversias competenciales en torno a medios de comunicación social.

1. Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 10/1982, de 23 de marzo, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 242/1981, promovido por el presidente del Gobierno, contra la Ley 6/1981, de 19 de junio, de la Generalidad de Cataluña, reguladora del **Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en**

**Cataluña**, en sus arts. 1.2, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11; disposición adicional y disposición transitoria segunda.

2. STC 26/1982, de 24 de mayo, en el conflicto positivo de competencia núm. 181/1981, promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con los Decretos 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las **solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada** relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico.
3. STC 44/1982, de 8 de julio, en el conflicto positivo de competencia núm. 38/1982, promovido por el abogado del Estado, en la representación que ostenta, frente al Gobierno Vasco en relación con el Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre **concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada**.
4. STC 52/1983, de 17 de junio, en el conflicto positivo de competencia núm. 194/1982 promovido por el abogado del Estado en representación del Gobierno, en relación con el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el **depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias**.
5. STC 49/1984, de 5 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 182/1982, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la disposición adicional segunda y arts. 1 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las **Salas Especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje**.
6. STC 143/1985, de 24 de octubre, en el conflicto positivo de competencia núm. 344/1982, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña,

en relación con el **acta de inspección 031008, concepto cinematografía**, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura el 10 de mayo de 1982.

7. STC 149/1985, de 5 de noviembre, en el conflicto positivo de competencia núm. 508/1982, promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con el Decreto núm. 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma indicada, sobre **regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica**.
8. STC 87/1987, de 2 de junio, en el conflicto positivo de competencia núm. 220/1984, promovido por el Gobierno en relación con el Decreto 495/1983, de 8 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, y la Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre **clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual**.
9. STC 21/1988, de 18 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 701/1984 promovido por el presidente del Gobierno, contra el art. 15.5 de la Ley de la Generalidad Valenciana 7/1984, de 4 de julio, de **creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV)** y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana.
10. STC 248/1988, de 20 de diciembre, en el conflicto positivo de competencia núm. 345/1984, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, en relación con los arts. 5.2, 10, 12 y 14 e) del Decreto dictado por este último, núm. 287/1983, de 27 de diciembre, sobre «Procedimiento de **concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada**».
11. STC 258/1988, de 22 de diciembre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 434/1984, promovido por el presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/1984, de 7 de marzo,

reguladora del **Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de Madrid**.

12. STC 15/1989, de 26 de enero, en los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 728, 731 y 735/1984, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la **Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios**.
13. STC 64/1989, de 6 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 760/1984, promovido por la Junta de Galicia contra determinados preceptos de la Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de **ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas**.
14. STC 154/1989, de 5 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 222/1985, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 6.3 y 47.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1984, de 11 de diciembre, de **Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias**.
15. STC 189/1989, de 16 de noviembre, en el conflicto positivo de competencia núm. 229/1985, suscitado por la Junta de Galicia, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2.089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de **Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas**.
16. STC 190/1989, de 16 de noviembre, en el conflicto positivo de competencia núm. 231/1985, suscitado por la Junta de Galicia en relación con la Resolución de 15 de noviembre de 1984 de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, por la que se establecen plazos para solicitar determinadas **ayudas a la prensa**, correspondientes al ejercicio presupuestario de 1984, así como el procedimiento para cuantificar las mismas.

17. STC 191/1990, de 29 de noviembre, en el conflicto positivo de competencia núm. 319/1985 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2.089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de **Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas**.
18. STC 108/1993, de 25 de marzo, en el conflicto positivo de competencia núm. 397/1987, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la resolución del director general de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, por la que se dispone la incoación de un expediente sancionador en relación con el funcionamiento de una **emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa**.
19. STC 146/1993, de 29 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.024/1987, interpuesto por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la **Corporación Aragonesa de Radio y Televisión** en su totalidad, y, subsidiariamente, contra los arts. 7, letra k), 8, 11 y 22 de la misma.
20. STC 147/1993, de 29 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 248/1990, promovido por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra los arts. 2.2 —y por conexión con este contra el art. 3 f]—; 3 c], inciso final; 5.3 y la disposición transitoria de la Ley de la Diputación General de **La Rioja** 5/1989, de 19 de octubre, del **Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en dicha Comunidad Autónoma**.
21. STC 167/1993, de 27 de mayo, en el conflicto positivo de competencia núm. 994/1986, planteado por el Gobierno Vasco frente al Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2.704/1982, de 3

de septiembre, sobre tenencia y uso de **equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas**.

22. STC 168/1993, de 27 de mayo, en los recursos de inconstitucionalidad núms. 525, 534 y 536/1988, acumulados e interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; recursos promovidos contra los siguientes artículos de la **Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones**: a) arts. 26 apartados 1º, 2º y 5º; 31, apartado 1º; 36, apartado 1º y Disposición adicional sexta (recurso núm. 525/1988); b) arts. 26, 27, 28, 31, 33 y Disposición adicional sexta de la precitada Ley (recurso núm. 534/1988); y c) arts. 7, apartado 4º, párrafo final; 11; 25, apartado 6º; 26, apartados 2º y 5º e inciso final del apartado 6º; 28, apartado 4º; 31, apartado 1º; 36, apartado 2º, y Disposición adicional sexta de la referida Ley (recurso núm. 536/1988).
23. STC 244/1993, de 15 de julio, en los conflictos positivos de competencia acumulados núm. 1.108/1986 y 624/1987, planteados por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto 1.201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las **instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite**, y frente a la Orden, de 30 de diciembre de 1986, por la que se desarrolla el Decreto precitado.
24. STC 278/1993, de 23 de septiembre, en el conflicto positivo de competencia núm. 200/1986, planteado por el Gobierno de la Nación frente al Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la **televisión**.
25. STC 127/1994, de 5 de mayo, en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1.363, 1.364, 1.412 y 1.430/1988, acumulados, promovidos, respectivamente,

por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Parlamento de Cataluña, el Parlamento Vasco y cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra la totalidad (núm. 1.430/1988) y una pluralidad de artículos (núms. 1.430/1988, subsidiariamente, y núms. 1.363, 1.364 y 1.412/1988) de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de **Televisión Privada**.

26. STC 31/2010, de 28 de junio, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006, interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de **reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña**.
27. STC 5/2012, de 17 de enero, en el conflicto positivo de competencia núm. 1121/1999 interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998 recaídas en expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la **utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa**.
28. STC 235/2012, de 13 de diciembre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1870/2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de **medidas fiscales, administrativas y del orden social**.
29. STC 104/2013, de 25 de abril, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2095/2004 interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de **medidas fiscales, administrativas y del orden social**.
30. STC 180/2013, de 23 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2033/2004, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra los arts. 33.2 a);

46.15 y 17; 120; 127.3; 128.2; 129.7 y 21, disposición adicional vigésima tercera; disposición adicional trigésima, y el apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera, todos ellos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de **medidas fiscales, administrativas y del orden social**.

31. STC 20/2016, de 4 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 709/2015 interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69 j).6; y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de T**elecomunicaciones**.
32. STC 78/2017, de 22 de junio, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8112/2006, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias, segunda, cuarta y sexta de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de C**omunicación Audiovisual de Cataluña**.
33. STC 86/2017, de 4 de julio, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3766/2006, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra los artículos 3.2; 6; 15.2 (solo la expresión "si procede"); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 32.2; 32.3 c); 36.2; 36.3; 37.1; 40.4; 48 a) y b); 52.1 b); 53.1 f); 55.1; 55.2; 55.4 a), b), c) y e); 70.1; 70.7 a); 70.8; 80; 86.1; 86.3; 111.2 h), j) y k); 115 g); 116.1 a) y c); 116.2; 117; 120.2; 120.3; 126.1; 126.3; 127.1; 127.2; 128.1 a); 132.b); 136.1 a); 136.2 y 140 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la C**omunicación Audiovisual de Cataluña**.
34. STC 28/2018, de 8 de marzo, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 584/2007, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 2 a), inciso final; 32.3; 36.2; 38.2 a) y b); 45.2 a) y b); 46; 47.3 y la disposición adicional única de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del **Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana**.

35. STC 48/2018, de 10 de mayo, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6687/2012, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 7, 9 y 10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de **modificación de varias leyes en materia audiovisual**.

Una vez enumeradas las sentencias, podemos establecer dos grandes grupos según hayan sido dictadas en conflicto de competencia o en recurso de inconstitucionalidad; y dentro de estos dos tipos atenderemos, en próximos epígrafes, a los sujetos intervinientes, a las materias abordadas y al sentido de los fallos.

De las 35 sentencias, 15 fueron dictadas como consecuencia de conflictos de competencia —proceso utilizado cuando la invasión alegada se produce mediante disposiciones, resoluciones o actos que no tengan rango, fuerza o valor de ley— y 20 en respuesta a recursos de inconstitucionalidad —procedimiento empleado cuando la supuesta invasión se realiza a través de una ley—.

Empezaremos, pues, mostrando la tipología en función del tipo de proceso: conflictos positivos de competencia y recursos de inconstitucionalidad que derivamos de las 35 sentencias anteriormente identificadas, teniendo en cuenta que algunas de ellas responden a varios conflictos o recursos, por lo que el número de litigios iniciados (40) es superior al de las sentencias. En concreto, las siguientes sentencias son consecuencia de conflictos o recursos acumulados:

- STC 168/1993: resultado de tres recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 525, 534 y 536/1988, promovidos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987.

- STC 244/1993: responde a dos conflictos de competencia acumulados, núms. 1108/1986 y 624/1987, ambos interpuestos por el Gobierno Vasco contra un Real Decreto y la Orden que lo desarrolla en torno a autorizaciones para la instalación de estaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión por satélite.
- STC 127/1994: responde a cuatro recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 1363, 1364, 1412 y 1430/88, planteados, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Parlamento de Cataluña, el Parlamento Vasco y cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra la Ley de Televisión Privada de 1988; aunque sólo analizaremos los tres originados por las comunidades autónomas.

Hay una cuarta sentencia, la STC 15/1989, que, aunque responde a una acumulación de recursos (núms. 728, 731 y 735/1984), sólo el primero de ellos, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, impugna artículos de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 que afectan la materia de medios de comunicación social. Por consiguiente, de esta sentencia sólo tendremos en cuenta, para su identificación y posterior análisis, el recurso 728/1984 de la Generalidad de Cataluña.

De ahí que podamos concluir que las 35 sentencias —15 dictadas en conflictos de competencia y 20 en recursos de inconstitucionalidad— se corresponden con los 40 procedimientos tramitados ante el Tribunal Constitucional que consideraremos para nuestro trabajo, y que se dividen en 16 conflictos de competencia y 24 recursos de inconstitucionalidad, procedimientos que identificaremos a continuación siguiendo el mismo orden que el de la datación de las sentencias correspondientes.

Conflictos positivos de competencia

1. Conflicto positivo de competencia núm. 181/1981, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el abogado del Estado, frente a la Generalidad de Cataluña, representada y defendida por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas, en relación con los Decretos 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de **concesión de emisoras en frecuencia modulada** relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico.
2. Conflicto positivo de competencia núm. 38/1982, promovido por el abogado del Estado, en la representación que ostenta, frente al Gobierno Vasco en relación con el Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre **concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada**.
3. Conflicto positivo de competencia núm. 194/1982 promovido por el abogado del Estado en representación del Gobierno, en relación con el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el **depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias**.
4. Conflicto positivo de competencia núm. 344/1982, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el **acta de inspección 031008, concepto cinematografía**, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura el 10 de mayo de 1982.
5. Conflicto positivo de competencia núm. 508/1982, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el abogado del Estado, frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con el Decreto núm. 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma indicada,

sobre **regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica**.

6. Conflicto positivo de competencia núm. 220/1984, promovido por el Gobierno, representado por el letrado del Estado, en relación con el Decreto 495/1983, de 8 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, y la Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre **clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual**.
7. Conflicto positivo de competencia núm. 345/1984, promovido por el Gobierno de la Nación frente al Gobierno del País Vasco, en relación con los arts. 5.2, 10, 12 y 14 e) del Decreto dictado por este último, núm. 287/1983, de 27 de diciembre, sobre «**Procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada**».
8. Conflicto positivo de competencia núm. 229/1985, suscitado por la Junta de Galicia, representada por su letrado don Heriberto García Seijo, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2.089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de **Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas**.
9. Conflicto positivo de competencia núm. 231/1985, suscitado por la Junta de Galicia, representada por su letrado don Heriberto García Seijo, en relación con la Resolución de 15 de noviembre de 1984 de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, por la que se establecen plazos para solicitar determinadas **ayudas a la prensa**, correspondientes al ejercicio presupuestario de 1984, así como el procedimiento para cuantificar las mismas.
10. Conflicto positivo de competencia núm. 319/1985 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el abogado don Manuel María Vicens Matas, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2.089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley

29/1984, de 2 de agosto, de **Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas**.

11. Conflicto positivo de competencia núm. 397/1987, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por la letrada doña Mercedes Curull Martínez, frente a la resolución del director general de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, por la que se dispone la **incoación de un expediente sancionador en relación con el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa**.
12. Conflicto positivo de competencia núm. 994/1986, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el letrado don Javier Otaola Bajeneta, frente al Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2.704/1982, de 3 de septiembre, sobre **tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas**.
13. Conflicto positivo de competencia núm. 1.108/1986 (acumulado con el núm. 624/1987), planteado por el Gobierno Vasco, representado por el letrado don Javier Otaola Bajeneta, contra el Real Decreto 1.201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de **autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite**.
14. Conflicto positivo de competencia núm. 624/1987 (acumulado con el núm. 1.108/1986) planteado por el Gobierno Vasco, representado por el letrado don Javier Otaola Bajeneta, contra la Orden, de 30 de diciembre de 1986, por la que se desarrolla el Real Decreto 1.201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de **autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras**

**de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite**.

15. Conflicto positivo de competencia núm. 200/1986, planteado por el Gobierno de la Nación, representado por el abogado del Estado, frente al Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la **televisión**.
16. Conflicto positivo de competencia núm. 1121/1999 interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998 recaídas en expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997, mediante las que se imponen **sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa**.

Recursos de inconstitucionalidad

1. Recurso de inconstitucionalidad núm. 242 de 1981, promovido por el presidente del Gobierno, representado por el abogado del Estado, contra la Ley 6/1981, de 19 de junio, de la Generalidad de Cataluña, reguladora del **Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña**, en sus arts. 1.2, 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10 y 11; disposición adicional y disposición transitoria segunda.
2. Recurso de inconstitucionalidad núm. 182/1982, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el abogado don Manuel María Vicens i Matas, contra la disposición adicional segunda y arts. 1 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las **Salas Especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje**.

3. Recurso de inconstitucionalidad núm. 701/1984 promovido por el presidente del Gobierno, representado por el abogado del Estado, contra el art. 15.5 de la Ley de la Generalidad Valenciana 7/1984, de 4 de julio, de **creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana** (RTVV) y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad Valenciana.
4. Recurso de inconstitucionalidad núm. 434/1984, promovido por el presidente del Gobierno, representado por el abogado del Estado, contra determinados preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del **Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de Madrid**.
5. Recurso de inconstitucionalidad núm. 728/1984, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el abogado don Manuel María Vicens Matas, contra determinados preceptos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la **Defensa de los Consumidores y Usuarios.**
6. Recurso de inconstitucionalidad núm. 760/1984, promovido por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Heriberto García Seijo, contra determinados preceptos de la Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la **concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas**.
7. Recurso de inconstitucionalidad núm. 222/1985, interpuesto por el presidente del Gobierno, representado por el abogado del Estado, contra los arts. 6.3 y 47.2 de la Ley del Parlamento de Canarias 8/1984, de 11 de diciembre, de **Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias**.
8. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.024/1987, interpuesto por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra la Ley de las Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la **Corporación Aragonesa de Radio y Televisión**

en su totalidad, y, subsidiariamente, contra los arts. 7, letra k), 8, 11 y 22 de la misma.

9. Recurso de inconstitucionalidad núm. 248/1990, promovido por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, contra los arts. 2.2 —y por conexión con este contra el art. 3 f]—; 3 c], inciso final; 5.3 y la Disposición transitoria de la Ley de la Diputación General de **La Rioja** 5/1989, de 19 de octubre, del **Consejo Asesor de Radiotelevisión Española** en dicha Comunidad Autónoma.
10. Recurso de inconstitucionalidad núm. 525/1988 (acumulado con los núms. 534 y 536/1988), interpuesto por don Javier Varona Gómez-Acedo, jefe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, en nombre y representación de este, contra los siguientes artículos de la **Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones**: arts. 26, apartados 1º, 2º y 5º; 31, apartado 1º; 36, apartado 1º y Disposición adicional sexta.
11. Recurso de inconstitucionalidad núm. 534/1988 (acumulado con los núms. 525 y 536/1988), interpuesto por don Heriberto García Seijo, letrado de la Junta de Galicia, en su representación y defensa, contra los siguientes artículos de la **Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones**: arts. 26, 27, 28, 31, 33 y Disposición adicional sexta de la precitada Ley.
12. Recurso de inconstitucionalidad núm. 536/1988 (acumulado con los núms. 525 y 534/1988), interpuesto por doña Imma Folchi i Bonafonte, abogada de la Generalidad de Cataluña, en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, contra los siguientes artículos de la **Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones**: arts. 7, apartado 4º, párrafo final; 11; 25, apartado 6º; 26, apartados 2º y 5º e inciso final del apartado 6º; 28, apartado 4º; 31, apartado 1º; 36, apartado 2º, y Disposición adicional sexta de la referida Ley.

13. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.363/1988 (acumulado con los núms. 1.364, 1.412 y 1.430/1988), promovido por don Ramón Riu i Fortuny, abogado de la Generalidad de Cataluña, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la misma contra los arts. 4.2 y 5.1, en relación con los arts. 5.2 c), 8.1, 9.1.d), 9.2 y 11 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de **Televisión Privada**.
14. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.364/1988 (acumulado con los núms. 1.363, 1.412 y 1.430/1988), promovido por doña Inmaculada Folchi i Bonafonte, letrada del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara frente a los arts. 4.2, 5.1, 5.2 c] y 14 de la citada Ley 10/1988, de 3 de mayo, de **Televisión Privada**.
15. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1.412/1988 (acumulado con los núms. 1.363, 1.364 y 1.430/1988), promovido por don Juan Carlos de Silva Ochoa, letrado del Parlamento Vasco y en nombre y representación del mismo contra una pluralidad de artículos de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de **Televisión Privada**.
16. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006, interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de **reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña**.
17. Recurso de inconstitucionalidad núm. 1870-2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la **Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social**.
18. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2095/2004 interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra varios artículos de la **Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social**.
19. Recurso de inconstitucionalidad núm. 2033/2004, interpuesto por el Parlamento de Cataluña, contra los arts. 33.2 a); 46.15 y 17; 120; 127.3; 128.2; 129.7 y 21, disposición adicional vigésima tercera; disposición adicional

trigésima, y el apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera, todos ellos de la **Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social**.

20. Recurso de inconstitucionalidad núm. 709/2015 interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69 j).6; y, por conexión, 73 y 74 de la **Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones**.
21. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8112/2006, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda, cuarta y sexta de la **Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña**.
22. Recurso de inconstitucionalidad núm. 3766/2006, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra los artículos 3.2; 6; 15.2 (solo la expresión "si procede"); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 32.2; 32.3 c); 36.2; 36.3; 37.1; 40.4; 48 a) y b); 52.1 b); 53.1 f); 55.1; 55.2; 55.4 a), b), c) y e); 70.1; 70.7 a); 70.8; 80; 86.1; 86.3; 111.2 h), j) y k); 115g); 116.1 a) y c); 116.2; 117; 120.2; 120.3; 126.1; 126.3; 127.1; 127.2; 128.1 a); 132.b); 136.1 a); 136.2 y 140 de la **Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña**.
23. Recurso de inconstitucionalidad núm. 584/2007, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 2 a), inciso final; 32.3; 36.2; 38.2 a) y b); 45.2 a) y b); 46; 47.3 y la disposición adicional única de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del S**ector Audiovisual de la Comunidad Valenciana**.
24. Recurso de inconstitucionalidad núm. 6687/2012, promovido por el presidente del Gobierno y en su representación y defensa por el abogado del

Estado, contra los artículos 7, 9 y 10 de la **Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual**.

Hasta aquí la enumeración de los litigios que desembocan en las sentencias identificadas.

Comenzando por los conflictos, se impugnan 21 disposiciones, resoluciones o actos que, por su origen, se dividen en 12 estatales y 9 autonómicas siendo su rango, de mayor a menor, el siguiente: de las estatales, tres reales decretos del Consejo de Ministros, una orden ministerial del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, cinco resoluciones del Ministerio de Fomento, dos resoluciones de direcciones generales —una de la Dirección General de Medios de Comunicación Social y otra de la de Telecomunicaciones— y un acta de inspección de funcionarios del Ministerio de Cultura; y en las disposiciones autonómicas, encontramos ocho decretos —seis del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y dos del Gobierno Vasco— y una orden del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña.

Por volumen, la lista de normas o actos impugnados la encabezan los ocho decretos autonómicos, seguidos de cinco resoluciones ministeriales, tres reales decretos del Consejo de Ministros, dos resoluciones de direcciones generales del Gobierno de España, una orden ministerial, una orden autonómica y un acta de inspección ministerial.

También es interesante ver la evolución histórica del volumen de conflictos. La mayoría de los conflictos —15 del total de 16— se interponen entre 1981 y 1987 y el restante, en 1999. Hasta 2019, fecha final del período estudiado, no se vuelve a plantear ningún otro conflicto de competencia en la materia que nos ocupa. El pico de litigios planteados se da en 1982, con cuatro conflictos y, a continuación,

1985 y 1986 con tres cada uno; luego, 1984 y 1987 con dos cada uno y, finalmente, 1981 y 1999 con uno, respectivamente.

Por tanto, se observa un descenso al final del período en los conflictos de competencia, y no sólo en la materia de medios de comunicación social, que puede deberse a un descenso en la conflictividad entre ambos entes, Estado y comunidades autónomas, ya sea por el cambio de preferencia en favor de otras vías de resolución o bien por un descenso en el número de controversias. Más bien apuntaríamos a esto último, ya que la actividad normativa no ha disminuido y, en cambio, sí se ha reducido el nivel de conflictividad, algo lógico pues la distribución competencial ha ido ajustándose con el tiempo.

Pasemos ahora a examinar los 24 recursos de inconstitucionalidad tramitados y resueltos a través de 20 sentencias, un número mayor de recursos que de sentencias pues algunos de ellos se han tramitado acumulados, como ya hemos apuntado arriba. Decíamos que el objeto del recurso de inconstitucionalidad lo constituye una ley o bien una disposición normativa o acto con fuerza de ley. Atendiendo a su rango, las leyes sobre las que han versado han sido: una ley orgánica (la de reforma del Estatuto de Cataluña), ocho leyes estatales ordinarias y nueve leyes autonómicas. Esto arroja una suma de 18 leyes impugnadas en los 24 recursos; la diferencia se debe a que se planteó más de un litigio constitucional sobre algunas de ellas, que partían de diferentes sujetos y que fueron tramitados luego acumulada o separadamente, según los casos. Ejemplo de este último es la ley de la comunicación audiovisual de Cataluña de 2005, contra la que el presidente del Gobierno y un grupo de diputados interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad que fueron resueltos en sentencias independientes (SSTC 78/2017 y 86/2017).

Por volumen total, hay 10 leyes autonómicas recurridas frente a ocho estatales[38]. Las leyes autonómicas corresponden a las comunidades de: Aragón (una), Canarias (una), Cataluña (cuatro), Comunidad de Madrid (una), Comunidad Valenciana (dos) y La Rioja (una).

En cuanto a la delimitación y evolución temporal, observaremos que la interposición de recursos abarca de 1981 a 2015, con una mayor conflictividad al inicio del período, lo cual resulta lógico dado que se asiste en esos momentos a la puesta en marcha de la nueva organización territorial del Estado. Más de la mitad de los recursos del período estudiado (15) se interponen durante la primera década de actividad del Tribunal Constitucional, de 1981 a 1990 y los nueve restantes se distribuyen así: siete entre 2003 y 2007 y dos entre 2012 y 2015. En el primer período, 1988 es el año que presenta un mayor número de litigios, seis; en los dos últimos, 2006 es el año más significativo, con tres recursos.

Como vemos, hay varios períodos sin actividad litigante que señalaremos, a efectos de ubicación temporal, por referencia a las legislaturas nacionales, en el bien entendido de que quién gobierne España no tiene por qué ser el causante de la demanda. Los períodos son: de 1991 a 2002, que abarca, por completo, la última legislatura de Felipe González (de junio de 1993 a marzo de 1996) y la primera de Aznar (de marzo de 1996 a abril de 2000); de 2008 a 2011, que comprende el segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (de abril de 2008 a diciembre de 2011); y de 2016 a 2019, años en que Mariano Rajoy encabeza el gobierno y es sucedido por Pedro Sánchez tras una moción de censura a mitad de la XII legislatura.

---

[38] Entre las leyes autonómicas incluimos la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pese a su naturaleza híbrida ya que, por una parte, es la norma institucional básica de la Comunidad, según el art. 147.1 CE y, por otra, al ser aprobado por ley orgánica forma parte del ordenamiento estatal. Ver: https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=147&tipo=2 [consultado el 14 de agosto de 2024].

Comparando esos tramos de inactividad con lo que ocurre en el ámbito de los conflictos de competencia, vemos una ausencia tanto de recursos como de conflictos en las legislaturas V, IX, la XI y la XII: último mandato de Felipe González (de junio de 1993 a marzo de 1996), último gobierno de Rodríguez Zapatero (de abril de 2008 a diciembre de 2011), gobierno provisional de Mariano Rajoy tras las elecciones de 2015 (de enero a julio de 2016) y segundo mandato de Rajoy (de julio de 2016 a mayo de 2018) que finalizó al salir aprobada la moción de censura de Pedro Sánchez, del PSOE.

Y, por otro lado, extraemos otra observación: que, con el transcurso del tiempo, se va abandonando la vía del conflicto de competencia a la par que se acude cada vez más al recurso de inconstitucionalidad para la resolución de las controversias.

## 2.2. Sujetos

Para comprender las controversias suscitadas, es vital distinguir quiénes interpusieron los litigios competenciales y contra quién, entendido todo ello como las fuerzas políticas en disputa. Será determinante, por tanto, situar los partidos políticos que ostentaban el poder en el Estado y en la comunidad autónoma en el momento del planteamiento de los recursos ante el Tribunal Constitucional; para lo que nos ayudará tener presentes las legislaturas españolas de 1978 hasta nuestros días, precisando que no coinciden con las autonómicas por corresponder a la celebración de distintas convocatorias electorales. Incluimos, en la siguiente tabla, hasta la última consumada en el momento de finalizar la tesis, aunque exceda del período objeto de la misma.

Tabla 1. Legislaturas españolas

| Legislatura (*) | Fecha de inicio | Fecha final | Partido en el gobierno | Presidente del gobierno (**) |
|---|---|---|---|---|
| Constituyente | 13/07/1977 | 23/03/1979 | UCD | Adolfo Suárez |
| I | 23/03/1979 | 18/11/1982 | UCD | Adolfo Suárez/Leopoldo Calvo-Sotelo |
| II | 18/11/1982 | 15/07/1986 | PSOE | Felipe González |
| III | 15/07/1986 | 21/11/1989 | PSOE | Felipe González |
| IV | 21/11/1989 | 28/06/1993 | PSOE | Felipe González |
| V | 29/06/1993 | 27/03/1996 | PSOE | Felipe González |
| VI | 27/03/1996 | 05/04/2000 | PP | José María Aznar |
| VII | 05/04/2000 | 02/04/2004 | PP | José María Aznar |
| VIII | 02/04/2004 | 01/04/2008 | PSOE | José Luis Rodríguez Zapatero |
| IX | 01/04/2008 | 13/12/2011 | PSOE | José Luis Rodríguez Zapatero |
| X | 13/12/2011 | 13/01/2016 | PP | Mariano Rajoy |
| XI | 13/01/2016 | 19/07/2016 | PP | Mariano Rajoy |
| XII | 19/07/2016 | 21/05/2019 | PP/PSOE | Mariano Rajoy/Pedro Sánchez |
| XIII | 21/05/2019 | 03/12/2019 | PSOE | Pedro Sánchez |
| XIV | 03/12/2019 | 17/08/2023 | PSOE | Pedro Sánchez |

(*) Fuente: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/Historia [consultada el 27 de abril de 2018, 22 de julio de 2018 y 22 de febrero de 2020]. Esta página ya no existe y la información sobre las legislaturas se encuentra ahora en: https://www.congreso.es/es/cem/historia [consultada el 15 de agosto de 2024].
(**) Fuente: https://www.lamoncloa.gob.es/gobierno/gobiernosporlegislaturas/Paginas/index.aspx [consultada el 20 de mayo y el 24 de junio de 2020].

Seguidamente, empezaremos el análisis de los sujetos en los conflictos de competencia: quiénes fueron los demandantes y los demandados, el partido político en el poder y el líder del ejecutivo correspondiente puesto que, recordemos, la legitimación para suscitar un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional la ostenta el Gobierno o los órganos colegiados ejecutivos de las comunidades autónomas (art. 60 LOTC).

En la tabla 2 hemos ordenado los conflictos de competencia siguiendo la fecha de interposición de los mismos, a la par que hemos indicado en columnas separadas los partidos políticos a que pertenecían los ejecutivos y el nombre de sus respectivos presidentes.

Seguiremos la terminología empleada por el Tribunal Constitucional en las sentencias, aunque abreviaremos algunos términos, por lo que «Gobierno» se

referirá al Gobierno de España y «Generalidad de Cataluña» al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

En la tabla 3 relativa a los recursos de inconstitucionalidad, cuyos legitimados son, entre otros, el presidente del Gobierno, los órganos ejecutivos y las asambleas de las comunidades autónomas, «Gobierno» se referirá al presidente del Gobierno, «Generalidad de Cataluña» al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña —salvo que el recurrente sea el Parlamento, en que figurará «Parlamento de Cataluña»— y «Comunidad Autónoma de Madrid» al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Tabla 2. Sujetos en los conflictos de competencia

| Fecha del conflicto | Nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 15/06/1981 | 181/1981 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decretos de la Generalidad de Cataluña 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico. | 26/1982, de 24 de mayo |
| 08/02/1982 | 38/1982 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Gobierno Vasco (PNV, C. Garaikoetxea) | Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. | 44/1982, de 8 de julio |
| 17/06/1982 | 194/1982 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias. | 52/1983, de 17 de junio |
| 01/09/1982 | 344/1982 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Acta de Inspección 031008, concepto cinematografía, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura el 10 de mayo de 1982. | 143/1985, de 24 de octubre |
| 23/12/1982 | 508/1982 | Gobierno (PSOE, F. González) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto núm. 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica. | 149/1985, de 5 de noviembre |

| Fecha del conflicto | Nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 29/03/1984 | 220/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto de la Generalidad de Cataluña 495/1983, de 8 de noviembre y Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual. | 87/1987, de 2 de junio |
| 11/05/1984 | 345/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno Vasco (PNV, C. Garaikoetxea) | Decreto dictado por el Gobierno del País Vasco núm. 287/1983, de 27 de diciembre, sobre procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. | 248/1988, de 20 de diciembre |
| 16/03/1985 | 229/1985 | Junta de Galicia (AP, G. Fdez.-Albor) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 189/1989, de 16 de noviembre |
| 16/03/1985 | 231/1985 | Junta de Galicia (AP, G. Fdez.-Albor) | Gobierno (PSOE, F. González) | Resolución de 15 de noviembre de 1984, de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, por la que se establecen plazos para solicitar determinadas ayudas a la prensa, correspondientes al ejercicio presupuestario de 1984, así como el procedimiento para cuantificar las mismas. | 190/1989, de 16 de noviembre |
| 13/04/1985 | 319/1985 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 191/1990, de 29 de noviembre |

| Fecha del conflicto | Nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 24/02/1986 | 200/1986 | Gobierno (PSOE, F. González) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión. | 278/1993, de 23 de septiembre |
| 13/09/1986 | 994/1986 | Gobierno Vasco (PNV, J.A. Ardanza) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas. | 167/1993, de 27 de mayo |
| 22/10/1986 | 1108/1986 | Gobierno Vasco (PNV, J.A. Ardanza) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite. | 244/1993, de 15 de julio |
| 27/03/1987 | 397/1987 | Generalidad de Cataluña (CiU J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Resolución del director general de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, disponiendo la incoación de expediente sancionador por el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa. | 108/1993, de 25 de marzo |
| 12/05/1987 | 624/1987 | Gobierno Vasco (PNV, J.A. Ardanza) | Gobierno (PSOE, F. González) | Orden de 30 de diciembre de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite. | 244/1993, de 15 de julio |

| Fecha del conflicto | Nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 15/03/1999 | 1121/1999 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PP, J.M. Aznar) | Cinco Resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa. | 5/2012, de 17 de enero |

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.

Observamos que los 16 conflictos de competencia dan lugar al fallo de 15 sentencias, pues recordemos que los conflictos de competencia del Gobierno Vasco núms. 1108/1986 y 624/1987 se acumulan y dan lugar a la STC 244/1993 sobre instalaciones radioeléctricas. De los 16, el Estado plantea siete y las comunidades autónomas, nueve.

Como hemos apuntado, la mayoría de conflictos se interpone en el período de 1981 a 1987 —15 del total de 16— y el restante, en 1999, confirmándose la tendencia descendente que mencionábamos en el epígrafe anterior. En concreto, los promovidos por el Gobierno de España se extienden durante los años 1981, 1982, 1984 y 1986, bajo los gabinetes de Leopoldo Calvo-Sotelo, de la UCD —tres conflictos durante la primera legislatura— y de Felipe González, del PSOE —cuatro conflictos en la segunda legislatura—. Los destinatarios fueron, tanto en el primero como en el segundo caso, Cataluña (cinco) y País Vasco (dos).

La actividad litigante de las comunidades autónomas abarca los años 1982, 1985, 1986, 1987 y 1999. Cabe resaltar que todos estos conflictos vienen de las denominadas nacionalidades históricas: Cataluña (cuatro), País Vasco (tres) y Galicia (dos).

Cataluña interpone cuatro conflictos en 1982, 1985, 1987 y 1999, años en que gobierna CiU bajo la presidencia de Jordi Pujol; corren la segunda, tercera y sexta legislaturas, en las que el Gobierno de España lo ostentan UCD, PSOE y PP sucesivamente. Dichos conflictos se plantean contra un real decreto, cinco resoluciones del Ministerio de Fomento, una resolución del director general de Telecomunicaciones y un acta de inspección del Ministerio de Cultura.

En el País Vasco, ejecutivos del PNV presididos por José Antonio Ardanza plantean tres conflictos entre 1986 y 1987, dentro de la tercera legislatura, con

gabinetes del PSOE en el Gobierno de España; impugnan dos reales decretos y una orden de desarrollo.

Galicia inicia dos conflictos de competencia en 1985, siendo presidente de la Junta Gerardo Fernández Albor, de AP, y gobernando el PSOE la segunda legislatura española: uno, contra un real decreto que desarrolla la ley de ayudas a empresas periodísticas y otro, contra una resolución de la Dirección General de Medios de Comunicación en torno al mismo tema.

Cronológicamente, la presencia del Estado en la interposición de conflictos es mayor al principio del período estudiado, es decir, en el momento de despliegue del Estado autonómico; y, como demandados, aparecen las comunidades autónomas que la Constitución denomina nacionalidades históricas. Sin embargo, a medida que avanzan las legislaturas, son estas mismas comunidades autónomas las que toman el relevo y adelantan al Estado en cuanto a número de iniciativas procesales. La tabla 2 muestra también cómo en los últimos años del marco temporal considerado apenas hay conflictos de competencia dirimidos ante el Tribunal Constitucional en la materia que nos ocupa. Así, el último data de 1999 y la sentencia se dicta en 2012, mientras que el inmediatamente anterior se había interpuesto en 1987, recayendo la sentencia en 1993; hay un lapso de casi 20 años entre ambos pronunciamientos. Habrá que ver si la práctica inexistencia de conflictos tiene también su reflejo en los recursos de inconstitucionalidad; y si no fuera así, si es que el ámbito donde se valora una posible invasión competencial se ha trasladado de las disposiciones a las leyes.

Tabla 3. Sujetos en los recursos de inconstitucionalidad

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 25/09/1981 | 242/1981 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña | 10/1982, de 23 de marzo |
| 26/05/1982 | 182/1982 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje | 49/1984, de 5 de abril |
| 15/06/1984 | 434/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Comunidad de Madrid (PSOE, J. Leguina) | Ley de la Asamblea de Madrid 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española de la Comunidad de Madrid | 258/1988, de 22 de diciembre |
| 17/10/1984 | 701/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno Valenciano (PSPV-PSOE, J. Lerma) | Ley de las Cortes Valencianas 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad Valenciana | 21/1988, de 18 de febrero |
| 23/10/1984 | 728/1984 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios | 15/1989, de 26 de enero |

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 02/11/1984 | 760/1984 | Junta de Galicia (AP, G. Fdez.-Albor) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas | 64/1989, de 6 de abril |
| 18/03/1985 | 222/1985 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno de Canarias (PSOE, J. Saavedra) | Ley del Parlamento de Canarias 8/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias | 154/1989, de 5 de octubre |
| 22/07/1987 | 1024/1987 | Gobierno (PSOE, F. González) | Diputación General de Aragón (PSOE, S. Marraco) | Ley de las Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión | 146/1993, de 29 de abril |
| 21/03/1988 | 525/1988 | Gobierno de Canarias (CDS, F.F.Martín) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones | 168/1993, de 27 de mayo |
| 23/03/1988 | 534/1988 | Junta de Galicia (PSdeG-PSOE, F. Glez. Laxe) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones | 168/1993, de 27 de mayo |
| 07/04/1988 | 536/1988 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones | 168/1993, de 27 de mayo |

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 28/07/1988 | 1363/1988 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada | 127/1994, de 5 de mayo |
| 28/07/1988 | 1364/1988 | Parlamento de Cataluña (CiU, J. Pujol)[39] | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada | 127/1994, de 5 de mayo |
| 02/08/1988 | 1412/1988 | Parlamento Vasco (PNV, J.A. Ardanza)[40] | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada | 127/1994, de 5 de mayo |
| 31/01/1990 | 248/1990 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno de La Rioja (PSOE, J.I. Pérez Sáenz) | Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja | 147/1993, de 29 de abril |

[39] Indicamos el partido que gobernaba a la interposición del recurso y que era mayoritario en el Parlamento de Cataluña: CiU tenía 69 diputados de un total de 135 escaños, es decir, mayoría absoluta. Ver: https://www.parlament.cat/pcat/parlament/que-es-el-parlament/resultats-electorals [consultado el 16 de agosto de 2024].

[40] En agosto de 1988, las fuerzas mayoritarias en el Parlamento Vasco, compuesto por 75 parlamentarios, eran el Partido Socialista de Euskadi – PSOE (19) y el Partido Nacionalista Vasco (17), los cuales formaron una coalición de gobierno que estuvo presidida por José Antonio Ardanza (PNV). Ver: https://www.legebiltzarra.eus/c_comorga_gru_L03.html y https://www.euskadi.eus/web01--s1ezaleh/es/contenidos/informacion/equipo_gobierno/es_9456/legislatura_3.shtml [consultados el 16 de agosto de 2024].

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 31/03/2003 | 1870/2003 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PP, J.M. Aznar) | Ley 53/2002, 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social | 235/2012, de 13 de diciembre |
| 29/03/2004 | 2033/2004 | Parlamento de Cataluña (PSC, P. Maragall)[41] | Gobierno (PP, J.M. Aznar) | Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social | 180/2013, de 23 de octubre |
| 30/03/2004 | 2095/2004 | Generalidad de Cataluña (PSC, P. Maragall) | Gobierno (PP, J.M. Aznar) | Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (Disposición adicional trigésima. Obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión) | 104/2013, de 25 de abril |
| 03/04/2006 | 3766/2006 | 50 diputados del Grupo Popular (PP, M. Rajoy) | Generalidad de Cataluña (PSC, P. Maragall) | Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña | 86/2017, de 4 de julio |

[41] Cuando se interpone el recurso en marzo de 2004, los socialistas ocupan 42 escaños del total de 135, frente a 46 los convergentes, como resultado de las elecciones autonómicas de 2003. Sin embargo, los grupos parlamentarios Socialistes – Ciutadans pel Canvi (42 escaños), Esquerra Republicana de Catalunya (23) e Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Alternativa (9) suscriben el Pacto del Tinell, lo que permite formar un gobierno tripartito con Pasqual Maragall (PSC) como presidente de la Generalidad. Ver: https://www.parlament.cat/pcat/parlament/que-es-el-parlament/resultats-electorals/ y https://web.gencat.cat/ca/Generalitat/historia/Generalitat-contemporania/#la-normalitzacio-de-la-democracia-i-les-autonomies--1980-2012 [consultados el 16 de agosto de 2024].

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 31/07/2006 | 8045/2006 | 99 diputados del Grupo Popular (PP, M. Rajoy) | Generalidad de Cataluña[42] (PSC, P. Maragall) | Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña | 31/2010, de 28 de junio |
| 01/08/2006 | 8112/2006 | Gobierno (PSOE, J.L. Rguez. Zapatero) | Generalidad de Cataluña (PSC, P. Maragall) | Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña | 78/2017, de 22 de junio |
| 22/01/2007 | 584/2007 | Gobierno PSOE (J.L. Rguez. Zapatero) | Gobierno Valenciano (PP, F. Camps) | Ley de las Cortes Valencianas 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana | 28/2018, de 8 de marzo |
| 27/11/2012 | 6687/2012 | Gobierno (PP, M. Rajoy) | Generalidad de Cataluña (CiU, A. Mas) | Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual | 48/2018, de 10 de mayo |
| 05/02/2015 | 709/2015 | Generalidad de Cataluña (CiU, A. Mas) | Gobierno (PP, M. Rajoy) | Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones | 20/2016, de 4 de febrero |

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.

[42] Como demandado, podría figurar además el Estado ya que, como indica el preámbulo de la sentencia, fueron parte en el recurso el abogado del Estado, el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad de Cataluña; todos ellos se personaron en el procedimiento y formularon alegaciones, tras haberles dado el Tribunal traslado de la demanda. Si bien el Congreso de los Diputados y el Senado fueron comunicados, sus presidentes manifestaron que no se personarían, algo habitual en los recursos de inconstitucionalidad. El abogado del Estado ostenta la representación legal del Gobierno de España.

Revisemos ahora los sujetos que intervienen en los 24 recursos de inconstitucionalidad que se muestran en la tabla 3 y que corresponden a las 20 sentencias dictadas. Antes, recordemos que los legitimados para interponer los recursos de inconstitucionalidad son: el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados, 50 senadores, así como los órganos ejecutivos y las asambleas parlamentarias de las comunidades autónomas. Pues bien, en la tabla que antecede vemos que nueve recursos son promovidos por el presidente del Gobierno, 13 por las comunidades autónomas y dos por grupos de parlamentarios. Será importante determinar el signo político de los intervinientes, a lo que nos ayudará fijarnos en las legislaturas en que se encuadran.

Los nueve recursos promovidos por el presidente del Gobierno de España son: siete por el PSOE —cinco con Felipe González en la presidencia y dos, con Rodríguez Zapatero—, uno por el PP —Mariano Rajoy— y uno por la UCD —Leopoldo Calvo-Sotelo—; se dirigen contra tres leyes de Cataluña, dos de la Comunidad Valenciana y una de Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid y La Rioja, respectivamente.

Atendiendo al momento de interposición del recurso y a quién gobernaba las comunidades autónomas contra cuyas leyes se dirigen los recursos, constatamos que el recurso del gobierno de UCD se dirigió contra una ley de la Generalidad de Cataluña de 1981, que estaba gobernada por la coalición Convergència i Unió al mando de Jordi Pujol. Los cinco recursos instados por gabinetes del PSOE, con Felipe González a la cabeza, tuvieron como parte demandada a comunidades gobernadas por el mismo partido socialista (Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y La Rioja). En la era Zapatero (PSOE), un recurso se dirige contra una ley del Parlamento de Cataluña en el período en que

la Generalidad estaba ocupada por el llamado tripartito, con Pasqual Maragall, del PSC, al frente; y el otro, contra la Comunidad Valenciana siendo presidente Francisco Camps, del PP. Para finalizar, el gabinete del PP de Mariano Rajoy formalizó un recurso contra una ley del Parlamento catalán de modificación de varias leyes en materia audiovisual, que fue promulgada en tiempos de Artur Mas (CiU) al frente del gabinete catalán.

En síntesis, si atendemos a las comunidades autónomas que vieron impugnadas sus leyes por el Gobierno, seis de ellas estaban gobernadas por el partido socialista; dos, por CiU; y una, por el PP. En las gobernadas por el partido socialista, el presidente del Gobierno que inició el recurso era de su mismo signo. En los dos supuestos de leyes catalanas impulsadas por ejecutivos autonómicos de CiU, los recursos contra las mismas fueron interpuestos uno por un gobierno de UCD y el otro, por un ejecutivo del PP de Mariano Rajoy. Por último, el recurso contra una ley de una autonomía gobernada por el PP había sido planteado por uno de los ejecutivos socialistas de Rodríguez Zapatero.

Veamos ahora los recursos siendo las comunidades autónomas la parte demandante. Estas plantean 13 recursos a lo largo del período estudiado, sobresaliendo las iniciativas de Cataluña, que interviene en nueve recursos a lo largo de cinco legislaturas; seguida de Galicia, con dos (uno acumulado y otro separado) y País Vasco y Canarias, cada una con un recurso acumulado, respectivamente. Con la excepción de Canarias, sólo presentan recursos las nacionalidades históricas.

De los nueve recursos de Cataluña —siete a iniciativa del Consejo Ejecutivo y dos de su Parlamento—, cuatro se tramitaron acumuladamente junto con otros de Canarias, Galicia, País Vasco y un grupo de diputados; y versan sobre la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984 (STC 15/1989),

la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 (STC 168/1993) y la Ley de Televisión Privada de 1988 (STC 127/1994).

Las legislaturas con mayor conflictividad, por el número de procedimientos interpuestos por las comunidades autónomas contra leyes del Estado, son el segundo mandato de Felipe González, con seis recursos y el primer gobierno de Aznar, con tres recursos. Pero mientras en el período de González, los recursos vienen planteados desde distintas comunidades —tres, desde Cataluña; y uno desde Canarias, Galicia y País Vasco, respectivamente—, los litigios de la etapa de Aznar se originan exclusivamente en Cataluña.

Si atendemos al partido político en el poder en la comunidad autónoma de Cataluña en el momento de interponer los recursos, siete se inician bajo mandatos de Convergència i Unió —seis con Jordi Pujol de presidente y uno con Artur Mas— y tres, bajo el Partido Socialista (el tripartito) con Pasqual Maragall.

Los seis de Jordi Pujol se dirigen contra una ley de UCD (Calvo-Sotelo), cuatro de gobiernos socialistas (González) y una del PP (Aznar). El recurso de Artur Mas es contra una ley del PP (Rajoy). Durante la etapa del tripartito (PSC-ERC-ICV) y bajo la presidencia de Pasqual Maragall, el Gobierno y el Parlamento de Cataluña instaron dos recursos contra una misma ley dictada durante el segundo gobierno de José María Aznar. Hasta aquí, Cataluña como parte demandante en los recursos de inconstitucionalidad; vamos a ver Galicia.

Galicia eleva dos recursos, el primero de ellos siendo presidente Gerardo Fernández Albor, de AP, y el segundo bajo el PSdeG-PSOE de Fernando González Laxe. País Vasco y Canarias presentan un recurso cada una en materia de medios de comunicación. País Vasco lo hace durante el largo mandato del PNV, siendo lehendakari José Antonio Ardanza. Y Canarias lo interpone por un gabinete autonómico del CDS, encabezado por Fernando Fernández Martín.

Tanto los de Galicia como los de País Vasco y Canarias se enfrentan a leyes estatales promulgadas en época de Felipe González.

Por último, hemos incluido también los recursos presentados por parlamentarios: se trata de dos grupos de diputados del PP que impugnan dos leyes autonómicas catalanas —la ley de comunicación audiovisual de 2005 y la de reforma del Estatuto de Autonomía de 2006—. Ambas son promulgadas durante el gobierno catalán del tripartito y de Rodríguez Zapatero en La Moncloa.

## 2.3. Materias

Para abordar las materias sobre las que tratan las diversas sentencias, atenderemos, como en los apartados anteriores, a los conflictos de competencia primero y, luego, pasaremos a ver los recursos de inconstitucionalidad.

En la tabla 4, se indican las materias y asuntos, entendidos estos últimos como especialidades o submaterias, de los conflictos de competencia que aparecen ordenados por fecha de interposición y, de forma separada, los procedimientos acumulados que hayan desembocado en una única sentencia; como ha ocurrido con la STC 244/1993, que fue dictada a tenor de dos conflictos planteados por el Gobierno Vasco: uno, contra un Real Decreto que regulaba el procedimiento para obtener autorizaciones administrativas y otro, contra la Orden que lo desarrollaba. De esta manera, aparecen desglosados los 16 conflictos de competencia, indicando la materia y el asunto sobre el que tratan.

Tabla 4. Materias en los conflictos de competencia

| Fecha del conflicto | Nº del conflicto | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 15/06/1981 | 181/1981 | Radiodifusión | Concesión de emisoras | Decretos de la Generalidad de Cataluña 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico. | 26/1982, de 24 de mayo |
| 08/02/1982 | 38/1982 | Radiodifusión | Concesión de emisoras | Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. | 44/1982, de 8 de julio |
| 17/06/1982 | 194/1982 | Prensa | Depósito previo | Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias. | 52/1983, de 17 de junio |
| 01/09/1982 | 344/1982 | Cinematografía | Cuotas de pantalla | Acta de Inspección 031008, concepto cinematografía, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura el 10 de mayo de 1982. | 143/1985, de 24 de octubre |
| 23/12/1982 | 508/1982 | Cinematografía | Control de taquilla | Decreto núm. 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica. | 149/1985, de 5 de noviembre |

| Fecha del conflicto | Nº del conflicto | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 29/03/1984 | 220/1984 | Cinematografía | Calificación de películas | Decreto de la Generalidad de Cataluña 495/1983, de 8 de noviembre y Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual. | 87/1987, de 2 de junio |
| 11/05/1984 | 345/1984 | Radiodifusión | Concesión de emisoras | Decreto dictado por el Gobierno del País Vasco núm. 287/1983, de 27 de diciembre, sobre procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. | 248/1988, de 20 de diciembre |
| 16/03/1985 | 229/1985 | Prensa | Subvenciones públicas | Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 189/1989, de 16 de noviembre |
| 16/03/1985 | 231/1985 | Prensa | Subvenciones públicas | Resolución de 15 de noviembre de 1984, de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, por la que se establecen plazos para solicitar determinadas ayudas a la prensa, correspondientes al ejercicio presupuestario de 1984, así como el procedimiento para cuantificar las mismas. | 190/1989, de 16 de noviembre |
| 13/04/1985 | 319/1985 | Prensa | Subvenciones públicas | Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 191/1990, de 29 de noviembre |
| 24/02/1986 | 200/1986 | Televisión | Emisiones clandestinas | Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión. | 278/1993, de 23 de septiembre |
| 13/09/1986 | 994/1986 | Telecomunicaciones | Autorización para estaciones radioeléctricas | Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y | 167/1993, de 27 de mayo |

| Fecha del conflicto | Nº del conflicto | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas. | |
| 22/10/1986 | 1108/1986 | Televisión | Televisión por satélite | Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite. | 244/1993, de 15 de julio |
| 27/03/1987 | 397/1987 | Radiodifusión | Sanción por falta de concesión administrativa | Resolución del director general de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, disponiendo la incoación de expediente sancionador por el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa. | 108/1993, de 25 de marzo |
| 12/05/1987 | 624/1987 | Televisión | Televisión por satélite | Orden de 30 de diciembre de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite. | 244/1993, de 15 de julio |
| 15/03/1999 | 1121/1999 | Televisión | Televisión local: emisiones clandestinas | Cinco Resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa. | 5/2012, de 17 de enero |

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.

Tal como hemos señalado en el capítulo primero, las competencias en materia de medios de comunicación se contemplan en el artículo 149.1.27ª de la Constitución española, el cual reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades de desarrollo y ejecución que correspondan a las comunidades autónomas.

En la tabla 4, se muestran tanto las materias como los asuntos acerca de los que se pronunciaron las sentencias dictadas en los conflictos de competencia. Podemos desgranar las materias en: prensa, radio, televisión, telecomunicaciones y cinematografía; por asuntos hemos entendido los subtemas y, entre ellos, destacan las concesiones, las autorizaciones y las subvenciones públicas. Por ejemplo, las SSTC 26/1982, 44/1982 y 248/1988, que tratan la materia de radiodifusión, abordan la concesión de emisoras en frecuencia modulada; sobre prensa, hay tres sentencias que solventan controversias sobre subvenciones públicas: SSTC 189/1989, 190/1989 y 191/1990.

Si las ordenamos por volumen, prensa, radiodifusión y televisión aparecen con cuatro conflictos cada una; cinematografía con tres y telecomunicaciones con uno. En prensa, tres versaron sobre subvenciones públicas y uno sobre el depósito previo —obligatoriedad de depositar seis ejemplares de un impreso en dependencias ministeriales antes de su difusión, y que la Generalidad de Cataluña se arrogó mediante un Decreto de 1982 basándose en el traspaso de funciones y servicios del Ministerio de Cultura—. En radio, los cuatro giran en torno a las concesiones, ya sea sobre el procedimiento para otorgarlas o acerca de la imposición de una sanción por falta de concesión administrativa. En televisión, se trata la inspección, control y sanción de las emisoras clandestinas y la regulación del procedimiento para obtener autorizaciones administrativas para instalaciones radioeléctricas receptoras de la televisión por satélite.

El resto de conflictos de competencia se divide entre cinematografía, con tres, y telecomunicaciones con uno. Los que versan sobre cinematografía se subdividen en calificación de películas, cuotas de pantalla y control de taquilla. En cuanto a la dictada sobre telecomunicaciones, gira en torno a las condiciones para el establecimiento y régimen de estaciones radioeléctricas.

Sobre la materia de cinematografía, los fundamentos jurídicos de las sentencias respectivas recogen la discusión acerca de la idoneidad de incluirla entre los medios de comunicación social. En dichas alegaciones se afirma que, aunque sociológicamente el cine pueda ser considerado un medio de comunicación de masas, no significa que a nivel competencial pase automáticamente a incluirse bajo el paraguas del art. 149.1.27ª CE, dentro de la expresión «…y, en general, de todos los medios de comunicación social», ya que «el cine es desde estimaciones diversas, una actividad cultural y un espectáculo»[43] y también una industria[44] y, en consecuencia, hay títulos competenciales específicos aplicables (148.1.17ª CE para el fomento de la cultura; 148.1.19ª CE para el ocio; 149.1.9ª para la propiedad intelectual e industrial; 149.2 CE para el servicio de la cultura). Sin embargo, tras la promulgación de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine[45], su emparejamiento con la actividad audiovisual lo acerca al ámbito de los medios de comunicación social.

Las materias que suscitan más interés al Estado y a las comunidades autónomas son prensa, radio y televisión, con cuatro conflictos cada una en total. Pero mientras que, para las comunidades autónomas, prensa y televisión son las que

[43] STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6º.
[44] STC 143/1985, de 24 de octubre, FJ 10º.
[45] Ley 55/2007, de 28 de diciembre, de Cine. Preámbulo: «La Ley introduce el concepto de integración de la cinematografía en el conjunto del audiovisual, considerando este como un todo, con sus especificidades, para beneficio del cine y la televisión, concibiendo la producción cinematográfica y audiovisual como contenido básico de la televisión y a esta como elemento importante de difusión, promoción y financiación de la cinematografía».

ocasionan mayor número de conflictos, en el caso del Estado es la radio la que suscita más controversias.

La evolución temporal señala que el interés por la prensa se manifiesta al inicio del período y va dando paso a un enfoque casi exclusivo en la televisión, en las últimas etapas.

Vistos los conflictos, pasemos ahora a las materias tratadas en los recursos de inconstitucionalidad.

Tabla 5. Materias en los recursos de inconstitucionalidad

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 25/09/1981 | 242/1981 | Televisión | Radiotelevisión pública | Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña. | 10/1982, de 23 de marzo |
| 26/05/1982 | 182/1982 | Cinematografía | Calificación de películas | Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje. | 49/1984, de 5 de abril |
| 15/06/1984 | 434/1984 | Televisión | Radiotelevisión pública | Ley de la Asamblea de Madrid 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española de la Comunidad de Madrid. | 258/1988, de 22 de diciembre |
| 17/10/1984 | 701/1984 | Televisión | Televisión por cable | Ley de las Cortes Valencianas 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad Valenciana. | 21/1988, de 18 de febrero |
| 23/10/1984 | 728/1984 | Medios de comunicación social | Defensa de los consumidores y usuarios | Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. | 15/1989, de 26 de enero |
| 02/11/1984 | 760/1984 | Prensa | Subvenciones públicas | Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 64/1989, de 6 de abril |

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 18/03/1985 | 222/1985 | Televisión | Tercer canal | Ley del Parlamento de Canarias 8/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias. | 154/1989, de 5 de octubre |
| 22/07/1987 | 1024/1987 | Televisión | Tercer canal | Ley de las Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión. | 146/1993, de 29 de abril |
| 21/03/1988 | 525/1988 | Radiodifusión | Régimen de explotación y concesiones. Potestad sancionadora. | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. | 168/1993, de 27 de mayo |
| 23/03/1988 | 534/1988 | Radiodifusión | Régimen de explotación y concesiones. Potestad sancionadora. | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. | 168/1993, de 27 de mayo |
| 07/04/1988 | 536/1988 | Radiodifusión | Régimen de explotación y concesiones. Potestad sancionadora. | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. | 168/1993, de 27 de mayo |
| 28/07/1988 | 1363/1988 | Televisión | Televisión privada | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. | 127/1994, de 5 de mayo |
| 28/07/1988 | 1364/1988 | Televisión | Televisión privada | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. | 127/1994, de 5 de mayo |
| 02/08/1988 | 1412/1988 | Televisión | Televisión privada | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. | 127/1994, de 5 de mayo |

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 31/01/1990 | 248/1990 | Televisión | Radiotelevisión pública | Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja. | 147/1993, de 29 de abril |
| 31/03/2003 | 1870/2003 | Televisión | Televisión digital terrenal local | Ley 53/2002, 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. | 235/2012, de 13 de diciembre |
| 29/03/2004 | 2033/2004 | Radiodifusión | Conversión a la tecnología digital. | Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. | 180/2013, de 23 de octubre |
| 30/03/2004 | 2095/2004 | Televisión | Televisión digital terrenal local | Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (Disposición adicional trigésima. Obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión). | 104/2013, de 25 de abril |
| 03/04/2006 | 3766/2006 | Medios de comunicación social y telecomunicaciones | Medios de comunicación social: normativa básica estatal; obligaciones de los prestadores de servicios audiovisuales. Telecomunicaciones: regulación del espectro radioeléctrico. | Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. | 86/2017, de 4 de julio |

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 31/07/2006 | 8045/2006 | Medios de comunicación social y telecomunicaciones | Medios de comunicación social: servicios públicos de comunicación audiovisual. Telecomunicaciones: servicios mínimos; inspección y sanción de infraestructuras; conflictos entre operadores de múltiplex; registro de instaladores y de gestores de múltiplex. | Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. | 31/2010, de 28 de junio |
| 01/08/2006 | 8112/2006 | Medios de comunicación social y telecomunicaciones | Medios de comunicación social: liberalización y desaparición del régimen de concesión y de servicio público. Telecomunicaciones: regulación del espectro radioeléctrico; obligaciones de servicio público; gestión del canal múltiple. | Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. | 78/2017, de 22 de junio |
| 22/01/2007 | 584/2007 | Medios de comunicación social y telecomunicaciones | Medios de comunicación audiovisuales: desconexiones territoriales. Telecomunicaciones: titularidad y gestor del canal múltiple digital. | Ley de las Cortes Valencianas 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana. | 28/2018, de 8 de marzo |

| Fecha del recurso | Nº del recurso | Materia | Asunto | Disposición | Sentencia |
|---|---|---|---|---|---|
| 27/11/2012 | 6687/2012 | Telecomunicaciones | Protección del espectro radioeléctrico. Potestad sancionadora. | Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual. | 48/2018, de 10 de mayo |
| 05/02/2015 | 709/2015 | Telecomunicaciones | Despliegue de redes de comunicación electrónica. Protección del espectro radioeléctrico. | Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. | 20/2016, de 4 de febrero |

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.

Esta tabla muestra las materias y los asuntos sobre los que versan los 24 recursos de inconstitucionalidad que dieron lugar a las 20 sentencias. Las materias son: televisión (11 recursos), radiodifusión (cuatro), telecomunicaciones (dos), medios de comunicación social en general (uno), prensa (uno) y cinematografía (uno), amén de otros cuatro recursos que aluden tanto a medios de comunicación social como a telecomunicaciones.

Entre los asuntos que se discuten, destacan, en un primero momento, los consejos asesores de la radiotelevisión pública y las concesiones radiofónicas, para ir dando paso luego al tercer canal autonómico, la televisión digital, las redes de comunicación electrónica y la regulación del espectro radioeléctrico, entre otros.

A partir de la promulgación de la Ley de la Comunicación Audiovisual de 2005, del Parlamento de Cataluña, aparecen las controversias por una eventual invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones que, a veces en conjunción con la de medios de comunicación social, acaban dominando el panorama de los procedimientos llevados ante el Tribunal Constitucional en los últimos años del período estudiado. Una explicación posible de dicho aumento y prevalencia puede estar en la aparición de las nuevas tecnologías y su confluencia con el sector audiovisual, como bien muestran las alegaciones que el Consejo Ejecutivo y el Parlamento catalanes presentaron en el recurso contra esta ley, contenidas en el fundamento jurídico 1 de la STC 78/2017, de 22 de junio: «la evolución tecnológica y económica del sector de las telecomunicaciones, así como la convergencia constatada de este sector con los sectores de la informática y del audiovisual, obligan a replantear el alcance de la competencia estatal sobre telecomunicaciones».

Partiendo de la tabla 5 ya vista, desglosemos ahora cada materia en los sucesivos subtemas o asuntos, mostrando el número de recursos dedicados.

Empezando por la materia de televisión, la más numerosa, tres de los 11 recursos recaen sobre la ley de televisión privada, en los aspectos de otorgamiento de concesiones, elaboración del Plan Técnico Nacional y delimitación de las zonas territoriales de programación y emisión. Otros tres recursos afectan a Radiotelevisión Española, en concreto, a la regulación autonómica de los consejos asesores. Dos recursos se refieren al tercer canal —canal de televisión de titularidad estatal y régimen de concesión en el ámbito territorial de cada comunidad autónoma, que fue creado por la Ley 46/1983—, en cuanto a su consejo de administración y a la comisión parlamentaria de control. Otros dos abordan la televisión digital terrenal (TDT) local, en relación con su ámbito de cobertura, las obligaciones de programación y las limitaciones a la emisión en cadena. Y uno, finalmente, a la televisión por cable.

Sigamos ahora con la materia radiodifusión, que es abordada, en tres recursos relativos a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, en sus facetas de régimen de explotación y concesiones y potestad sancionadora y, en uno contra una ley de 2003, en cuanto al aspecto de conversión a la tecnología digital.

Los extremos en que se divide la materia de telecomunicaciones, en los dos recursos de que es objeto, son la protección del espectro radioeléctrico, la potestad sancionadora y el despliegue de redes de comunicación electrónica.

Los medios de comunicación social, en general, son el objeto de un recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo catalán que cristaliza en una sentencia en torno a su vertiente de defensa de los consumidores y usuarios, en concreto en lo relativo a los derechos a la información y a la participación de los consumidores.

La prensa es objeto de un único recurso en el que se discute la competencia sobre las subvenciones.

De la cinematografía se ocupa un recurso, en particular de lo que concierne a la competencia sobre la calificación de películas y la clasificación de las salas de exhibición.

En cuanto a los cuatro recursos que tratan, a la vez, las materias de medios de comunicación social y de telecomunicaciones, distinguimos las siguientes cuestiones referidas, en primer lugar, a los medios: obligaciones de los prestadores de servicios audiovisuales; condición de servicios públicos de comunicación audiovisual; liberalización y desaparición del régimen de concesión y de servicio público; y desconexiones territoriales. Por lo que corresponde a las telecomunicaciones, las vertientes contempladas son: regulación del espectro radioeléctrico; titularidad y gestión del canal múltiple digital; conflictos entre operadores de múltiplex; obligaciones de servicio público; y potestades de inspección y sanción.

## 2.4. Sentido de los fallos

Siguiendo el mismo procedimiento que hasta ahora, expondremos en dos tablas las listas de sentencias dictadas en los conflictos y en los recursos, indicando el sentido de los fallos a rasgos generales, sin entrar en detalle en los preceptos impugnados, algo que reservaremos para el capítulo tres dedicado a las controversias competenciales que afectan a Cataluña.

Antes, valdrá la pena dilucidar qué tipo de fallo podemos encontrar, dependiendo de si estamos ante un conflicto de competencia o ante un recurso de inconstitucionalidad, siendo el fallo la parte final y decisoria de la sentencia, que se expresa tras los antecedentes —resumen de la demanda y de las alegaciones de la contraparte— y los fundamentos jurídicos —razones fácticas y legales del fallo—.

En el primer caso, el de los conflictos de competencia, la sentencia debe declarar la titularidad de la competencia controvertida y anular la disposición, resolución o acto impugnados cuando estuvieren viciados de incompetencia, pronunciándose sobre las situaciones de hecho o de derecho surgidas como consecuencia de la norma anulada (Caamaño, 2000).

En el caso de los recursos de inconstitucionalidad, puede haber sentencias desestimatorias —que impiden el planteamiento ulterior de la cuestión en la misma vía— o estimatorias —disponen la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o, al menos, de alguno de ellos y, por consiguiente, su nulidad— (Álvarez Conde, 2016).

La doctrina señala que se dan, en la práctica, declaraciones de inconstitucionalidad que no llevan aparejada la inmediata declaración de nulidad, pues puede haber determinadas situaciones consolidadas que no sean susceptibles de revisión; así, aquellas ya decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada u otras en razón del principio de seguridad jurídica.

En nuestro estudio, apreciamos también otros dos tipos de sentencias que Caamaño (2000) denomina interpretativas y manipuladoras. Las sentencias interpretativas declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete como el Tribunal Constitucional considera adecuado a la Carta Magna, conforme al principio de conservación de la ley; véase el fallo de la STC 86/2017 sobre la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña de 2005 que, en su punto tercero, declara «que los artículos 86.1 y 32.3 c) son constitucionales siempre que se interpreten en los términos del fundamento jurídico 6». Las sentencias manipuladoras, por su parte, son las que declaran la inconstitucionalidad parcial, es decir, la nulidad no de la totalidad del precepto impugnado sino sólo de una palabra o un inciso; véase aquí la STC 20/2016

cuando en su fallo, apartado primero, declara «inconstitucional y nulo el inciso "transcurridos dos meses desde su presentación" del párrafo quinto del art. 34.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones».

Por último, entre los pronunciamientos encontraremos también aquellos que declaran la pérdida o desaparición sobrevenida del objeto del recurso; son casos en los que, tras la interposición del recurso y antes de dictarse sentencia, se produce la derogación de la norma impugnada o esta pierde su vigencia, pues en el recurso sólo es posible el enjuiciamiento de leyes vigentes (Caamaño, 2000). Para muestra, ver la STC 28/2018 que, en la parte primera del fallo, declara «la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo concerniente a los artículos 36.2 y 46 de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana»; estos artículos regulaban la utilización simultánea de la tecnología analógica y digital por parte de los concesionarios de TDT de ámbito autonómico y local, durante el período de tránsito de un tipo a otro de tecnología. Como recoge el Tribunal, el cese definitivo de las emisiones analógicas se produjo el 3 de abril de 2010, por lo que la impugnación de los mencionados artículos carece de objeto al momento de dictar la sentencia en 2018.

Pasemos a ver ahora la tabla de fallos en los conflictos de competencia.

Tabla 6. Fallos en los conflictos de competencia

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 15/06/1981 181/1981 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decretos de la Generalidad de Cataluña 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico. | 26/1982, de 24 de mayo | La titularidad de las competencias controvertidas corresponde a la comunidad autónoma de Cataluña. |
| 08/02/1982 38/1982 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Gobierno Vasco (PNV, C. Garaikoetxea) | Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. | 44/1982, de 8 de julio | 1. La titularidad de la competencia para atribuir frecuencias y potencias de las emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada corresponde al Estado.<br>2. La titularidad del resto de las competencias controvertidas corresponde a la comunidad autónoma del País Vasco con el alcance y en |

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | los términos expresados en el fundamento 8º de esta sentencia. |
| 17/06/1982 194/1982 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias. | 52/1983, de 17 de junio | 1. Los artículos 12 y 64, nº 2, apartado A), de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta, y las normas reglamentarias que los desarrollan, fueron derogados por la Constitución.<br>2. Es nulo el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, objeto del presente conflicto. |
| 01/09/1982 344/1982 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Acta de Inspección 031008, concepto cinematografía, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura el 10 de mayo de 1982. | 143/1985, de 24 de octubre | Declarar que corresponde a la comunidad autónoma de Cataluña la titularidad de la competencia ejecutiva controvertida, para extender el acta de inspección inicial de expediente sancionador en materia de cuotas de pantalla cinematográfica, por presunta infracción de su |

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | reglamentación. Y anular el acta de inspección cinematográfica núm. 031008 y cuantos actos se hayan dictado como consecuencia de la misma. |
| 23/12/1982 508/1982 | Gobierno (PSOE, F. González) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto núm. 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica. | 149/1985, de 5 de noviembre | Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña. Se levanta la suspensión del Decreto. |
| 29/03/1984 220/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto de la Generalidad de Cataluña 495/1983, de 8 de noviembre, y Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual. | 87/1987, de 2 de junio | 1. Declarar que la competencia para otorgar la calificación «X» o «arte y ensayo» para las películas cinematográficas corresponde al Estado, siendo, en consecuencia, nulas las disposiciones contenidas en los apartados a) y b) del nº 1 del art. 4 de la Orden de 21 de noviembre de 1983, del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña.<br>2. Declarar que la competencia ejercida por la Generalidad de |

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | Cataluña en el art. 2 del Decreto 495/1983 no invade la competencia estatal, entendido el precepto con arreglo a lo que se dice en el fundamento jurídico 5º de esta sentencia.<br>3. Declarar que las demás competencias ejercidas o reguladas mediante las disposiciones en conflicto corresponden a la Generalidad de Cataluña. |
| 11/05/1984<br>345/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno Vasco (PNV, C. Garaikoetxea) | Decreto dictado por el Gobierno del País Vasco núm. 287/1983, de 27 de diciembre, sobre procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada. | 248/1988, de 20 de diciembre | 1. Declarar que los arts. 10 y 12 del Decreto 287/1983, de 27 de diciembre, del Gobierno vasco invaden las competencias del Estado ejercidas mediante el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, y, en consecuencia, declarar la nulidad de los mencionados artículos.<br>2. Declarar que los arts. 5.2 y 14.e) del Decreto 287/1983, del Gobierno vasco, no invaden las competencias del Estado. |

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 16/03/1985 229/1985 | Junta de Galicia (AP, G. Fdez.-Albor) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 189/1989, de 16 de noviembre | Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado. |
| 16/03/1985 231/1985 | Junta de Galicia (AP, G. Fdez.-Albor) | Gobierno (PSOE, F. González) | Resolución de 15 de noviembre de 1984, de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, por la que se establecen plazos para solicitar determinadas ayudas a la prensa, correspondientes al ejercicio presupuestario de 1984, así como el procedimiento para cuantificar las mismas. | 190/1989, de 16 de noviembre | Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado. |
| 13/04/1985 319/1985 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 191/1990, de 29 de noviembre | Desestimar el conflicto de competencia y declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas. |
| 24/02/1986 200/1986 | Gobierno (PSOE, F. González) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión. | 278/1993, de 23 de septiembre | Declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas y, en consecuencia, declarar la nulidad del Decreto. |

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 13/09/1986 994/1986 | Gobierno Vasco (PNV, J.A. Ardanza) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas. | 167/1993, de 27 de mayo | Declarar que las competencias controvertidas corresponden al Estado. |
| 22/10/1986 1108/1986 | Gobierno Vasco (PNV, J.A. Ardanza) | Gobierno (PSOE, F. González) | Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite. | 244/1993, de 15 de julio | Declarar que la competencia corresponde al Estado. |
| 27/03/1987 397/1987 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Resolución del director general de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, disponiendo la incoación de expediente sancionador por el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa. | 108/1993, de 25 de marzo | Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña. |

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 12/05/1987 624/1987 | Gobierno Vasco (PNV, J.A. Ardanza) | Gobierno (PSOE, F. González) | Orden de 30 de diciembre de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite. | 244/1993, de 15 de julio | Declarar que la competencia corresponde al Estado. |

| Fecha y nº del conflicto | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 15/03/1999<br>1121/1999 | Generalidad de Cataluña<br>(CiU, J. Pujol) | Gobierno<br>(PP, J.M. Aznar) | Cinco Resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa. | 5/2012, de 17 de enero | 1. Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, salvo en lo atinente a la sanción y medida cautelar impuesta por la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación legalmente establecidos.<br>2. Declarar que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de las facultades de inspección y sanción en relación con las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de televisión local sin ostentar el correspondiente título habilitante en los casos en los que este ha de ser otorgado por la Generalidad. |

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.

En la tabla 6, podemos ver el sentido de los fallos en los conflictos de competencia analizados, así como los sujetos intervinientes y las disposiciones en litigio. Para empezar, indicaremos cuántos fallos ha habido a favor del Estado y cuántos a favor de las diferentes comunidades autónomas que han sido parte en estos conflictos.

De los 16 conflictos en cuestión, ocho se resuelven claramente a favor del Estado; cinco a favor de Cataluña —uno de ellos, STC 5/2012, con una matización: salvo lo atinente a la sanción por interferencias de telecomunicación, que corresponderá al Estado—; y los tres restantes tienen un pronunciamiento doble: dos, a favor del Estado y del Gobierno Vasco (SSTC 44/1982 y 248/1988) y otro, por último, a favor del Estado y de la Generalidad de Cataluña (STC 87/1987).

Cuando es el Estado quien interpone el conflicto, lo que recordamos que ocurre en siete de los 16 conflictos estudiados, el Tribunal falla completamente a su favor en dos ocasiones; en otras dos, lo hace a favor de Cataluña; en dos más falla tanto a favor del Estado como del Gobierno Vasco; y en la última, el fallo se divide a favor del Estado y de la Generalidad catalana.

En los nueve conflictos planteados por las comunidades autónomas, el resultado del fallo es como sigue. En los cuatro a iniciativa de Cataluña, tres se fallan a favor de la comunidad autónoma —uno de ellos con la salvedad antes mencionada relativa a las interferencias en la telecomunicación— y uno a favor del Estado. Los tres presentados por el Gobierno Vasco obtienen un pronunciamiento favorable al Estado; al igual que ocurre con los dos planteados por la Junta de Galicia.

A continuación, la tabla con los fallos pronunciados en los recursos de inconstitucionalidad.

Tabla 7. Fallos en los recursos de inconstitucionalidad

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 25/09/1981<br>242/1981 | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña. | 10/1982, de 23 de marzo | 1º Estimar parcialmente el recurso:<br>a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 2, 3 c) y j) y 6 1).<br>b) Declarar la inconstitucionalidad de las palabras del art. 3: «hacer propuestas y» y «hacer lo mismo».<br>c) Declarar que el art. 3 h) no es inconstitucional entendiéndose que su referencia al art. 2 de la ley impugnada se hace al art. 4 de la Ley 4/1980 del ERTV.<br>d) Declarar que el art. 3 k) no es inconstitucional interpretando que el asesoramiento a que hace referencia es facultativo y se realizará a petición del delegado territorial.<br>e) Declarar que el art. 4 no es inconstitucional, interpretado en el sentido de que la actividad de informar y asesorar es facultativa y se realizará a petición del delegado territorial.<br>2º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 26/05/1982<br>182/1982 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (UCD, L. Calvo-Sotelo) | Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje. | 49/1984, de 5 de abril | Desestimar el recurso de inconstitucionalidad. |

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 15/06/1984 434/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Comunidad de Madrid (PSOE, J. Leguina) | Ley de la Asamblea de Madrid 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española de la Comunidad de Madrid. | 258/1988, de 22 de diciembre | Estimar parcialmente el recurso:<br>1º Declarar inconstitucional y nulo el art. 3 c) en cuanto impone al delegado territorial el deber de expresar las razones que le llevan a no recoger en su propuesta las recomendaciones del Consejo Asesor.<br>2º Declarar inconstitucional y nula la disposición transitoria de la Ley.<br>3º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 17/10/1984 701/1984 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno Valenciano (PSPV-PSOE, J. Lerma) | Ley de las Cortes Valencianas 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública Radiotelevisión Valenciana (RTVV) y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad Valenciana. | 21/1988, de 18 de febrero | Estimar el recurso y declarar inconstitucional y nula la inclusión del término «cable» en el art. 15.5 de la Ley. |
| 23/10/1984 728/1984 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. | 15/1989, de 26 de enero | 1º Estimar parcialmente los recursos:<br>a) Declarar que son inconstitucionales y nulos los arts. 8.3 y 40.<br>b) Declarar que varios arts. no son de aplicación directa en las Comunidades que han asumido la competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios (aquí figura el art. 17, único relacionado con la materia de medios de comunicación social).<br>c) Declarar que el art. 24 no es inconstitucional interpretado conforme al FJ 8 b).<br>2º Desestimar los recursos en todo lo demás. |

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 02/11/1984 760/1984 | Junta de Galicia (AP, G. Fdez. Albor) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. | 64/1989, de 6 de abril | Desestimar el recurso. |
| 18/03/1985 222/1985 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno de Canarias (PSOE, J. Saavedra) | Ley del Parlamento de Canarias 8/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias. | 154/1989, de 5 de octubre | 1º Declarar inconstitucional y nulo el art. 6.3 de la ley en cuanto omite, como causa de incompatibilidad para ser miembro del Consejo de Administración de RTVC, «todo tipo de prestación de servicios o relación laboral en activo» con RTVC y RTVE y sus respectivas sociedades.<br>2º Declarar inconstitucional y nulo el art. 47.2 de la ley. |
| 22/07/1987 1024/1987 | Gobierno (PSOE, F. González) | Diputación General de Aragón (PSOE, S. Marraco) | Ley de las Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión. | 146/1993, de 29 de abril | 1º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos los arts. 8 y 11.2 de la ley.<br>2º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 21/03/1988 525/1988 | Gobierno de Canarias (CDS, F. F. Martín) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. | 168/1993, de 27 de mayo | Desestimar los recursos de inconstitucionalidad. |
| 23/03/1988 534/1988 | Junta de Galicia (PSOE, F. Glez. Laxe) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. | 168/1993, de 27 de mayo | Desestimar los recursos de inconstitucionalidad. |

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 07/04/1988 536/1988 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. | 168/1993, de 27 de mayo | Desestimar los recursos de inconstitucionalidad. |
| 28/07/1988 1363/1988 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. | 127/1994, de 5 de mayo | Desestimar los recursos. |
| 28/07/1988 1364/1988 | Parlamento de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. | 127/1994, de 5 de mayo | Desestimar los recursos. |
| 02/08/1988 1412/1988 | Parlamento Vasco (PNV, J. A. Ardanza) | Gobierno (PSOE, F. González) | Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada. | 127/1994, de 5 de mayo | Desestimar los recursos. |
| 31/01/1990 248/1990 | Gobierno (PSOE, F. González) | Gobierno de La Rioja (PSOE, J.I. Pérez Sáenz) | Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja. | 147/1993, de 29 de abril | 1º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos: el art. 2.2 de la ley y, por conexión, la referencia que en el art. 3 f) se hace al art. 2 de la misma; el art. 3 c) inciso final, que dice «y respecto al nombramiento, cuando sea oportuno, de cada director de los distintos medios de Radiotelevisión Española en la comunidad autónoma de La Rioja»; y la disposición transitoria.<br>2º Desestimar el recurso en todo lo demás. |

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 31/03/2003<br>1870/2003 | Generalidad de Cataluña (CiU, J. Pujol) | Gobierno (PP, J.M. Aznar) | Ley 53/2002, 30 diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. | 235/2012, de 13 de diciembre | 1º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 35, 109.10, 114 y 120.6 de la ley.<br>2º Declarar inconstitucionales y nulos el inciso «salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado» del art. 7.4, el inciso «y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, la Administración General del Estado» del art. 7.5, y el inciso «de acuerdo con lo previsto en esta ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma» del art. 17, todos ellos de la Ley 41/1995 de Televisión Local por Ondas Terrestres, en la redacción dada por el art. 109, apartados 4, 5 y 7 de la Ley 53/2002.<br>3º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 29/03/2004<br>2033/2004 | Parlamento de Cataluña (PSC, P. Maragall) | Gobierno (PP, J.M. Aznar) | Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. | 180/2013, de 23 de octubre | 1º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en lo que respecta a los apartados 15 y 17 del art. 46 y a las |

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | disposiciones adicionales 23 y 30 de la ley.<br>2º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 30/03/2004<br>2095/2004 | Generalidad de Cataluña (PSC, P. Maragall) | Gobierno (PP, J.M. Aznar) | Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. | 104/2013, de 25 de abril | 1º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en lo que respecta a las disposiciones adicionales 23 y 30 de la ley.<br>2º Declarar inconstitucional y nulo el art. 46.17 de la ley, que modifica un art. de la ley sobre infracciones y sanciones en el orden social 5/2000.<br>3º Declarar que el art. 129.21, que modifica otro de la ley de aguas 1/2001, es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado según el FJ 10º. |
| 03/04/2006<br>3766/2006 | 50 diputados del Grupo Popular (PSOE, J.L. Rguez. Zapatero) | Generalidad de Cataluña (PSC, P. Maragall) | Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. | 86/2017, de 4 de julio | 1º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en relación a varios art. de la Ley 22/2005 relativos a aspectos técnicos.<br>2º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos el inciso del art. 80.f) «hacer una separación clara entre informaciones y opiniones» y el art. 136.2.<br>3º Declarar que los arts. 86.1 y 32.3.c) son constitucionales siempre que se |

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | interpreten en los términos del FJ 6º.<br>4º Declarar que varios art. no vulneran las competencias del Estado interpretados en los términos del FJ 3 b).<br>5º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 31/07/2006<br>8045/2006 | 99 diputados del Grupo Popular (PSOE, J.L. Rguez. Zapatero) | Generalidad de Cataluña (PSC - P. Maragall) | Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. | 31/2010, de 28 de junio | Estimar parcialmente el recurso, desestimando la impugnación de los arts. 140.7 (comunicaciones electrónicas) y 146 EAC (medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual)[46]. |
| 01/08/2006<br>8112/2006 | Gobierno (PSOE, J.L. Rguez. Zapatero) | Generalidad de Cataluña (PSC, P. Maragall) | Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña. | 78/2017, de 22 de junio | 1º Declarar pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo concerniente a la disposición transitoria 4ª relativa a la transición del modelo analógico al digital.<br>2º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos varios preceptos, letras e incisos de la ley.<br>3º Declarar que no son inconstitucionales |

[46] El Tribunal estima parcialmente el recurso y declara que: 1º carecen de eficacia jurídica interpretativa unas referencias del preámbulo; 2º son inconstitucionales y nulos determinados artículos, apartados e incisos; 3º no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos establecidos en los fundamentos jurídicos, otra serie de artículos, apartados y disposiciones; y 4º desestima el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás. En ese «todo lo demás» se incluyen los artículos recurridos del Estatuto que hacen referencia a los medios de comunicación social y a las comunicaciones electrónicas: arts. 52 (medios de comunicación social, dentro del Título I, *Derechos, deberes y principios rectores*), 82 (regulación del Consejo Audiovisual de Cataluña), 140.7 (competencia ejecutiva en comunicaciones electrónicas) y 146.1 a) y b) (medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, dentro del Título IV, *De las competencias*).

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | varios arts. interpretados conforme al fundamento jurídico 6.<br>4º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 22/01/2007<br>584/2007 | Gobierno<br>(PSOE, J.L. Rguez. Zapatero) | Gobierno Valenciano<br>(PP, F. Camps) | Ley de las Cortes Valencianas 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana. | 28/2018, de 8 de marzo | 1º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo concerniente a los arts. 36.2 y 46 de la ley.<br>2º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 38.2.a) y b) y 45.2.a) y b) de la ley.<br>3º Declarar inconstitucionales y nulos por conexión con el FJ 3º la letra c) de los arts. 38.2 y 45.2 y los apartados 3 a 7 de los arts. 38 y 45 de la ley.<br>4º Declarar que no son inconstitucionales el art. 32.3 y la disposición adicional única interpretados según el FJ 2b).<br>5º Desestimar el recurso en todo lo demás. |
| 27/11/2012<br>6687/2012 | Gobierno<br>(PP, M. Rajoy) | Generalidad de Cataluña<br>(CiU, A. Mas) | Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual. | 48/2018, de 10 de mayo | 1º Estimar parcialmente el recurso y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de algunos incisos de los arts. 7 y 9.<br>2º Desestimar el recurso en todo lo demás. |

| Fecha y nº del recurso | Demandante | Demandado | Disposición | Sentencia | Fallo |
|---|---|---|---|---|---|
| 05/02/2015<br>709/2015 | Generalidad de Cataluña (CiU, A. Mas) | Gobierno (PP, M. Rajoy) | Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. | 20/2016, de 4 de febrero | Estimar parcialmente el recurso:<br>1º Declarar inconstitucional y nulo el inciso «transcurridos dos meses desde su presentación» del art. 34.6.<br>2º Desestimar el recurso en todo lo demás. |

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.

En la tabla 7, exponemos el sentido de los fallos, los sujetos intervinientes y las disposiciones objeto de los recursos de inconstitucionalidad. El análisis de los fallos resulta más complejo que en el caso de los conflictos de competencia, ya que pueden ser de varios tipos —estimatorios, desestimatorios, pérdida sobrevenida de objeto— y afectar en distinta medida a los artículos de la ley que hayan sido impugnados; incluso puede declararse la no inconstitucionalidad de un precepto siempre que se interprete conforme a los fundamentos jurídicos que haya expuesto el Tribunal en la sentencia.

Siguiendo, pues, el redactado de los fallos emitidos para los 24 recursos de inconstitucionalidad recopilados, apreciamos que se dan los siguientes tipos de sentencias y en las cantidades que se indican: estimatorias (dos), parcialmente estimatorias (ocho), desestimatorias (ocho), que declaren la desaparición sobrevenida del objeto y emitan, a la vez, un fallo parcialmente estimatorio (cinco) y, por último, que combinen la declaración de desaparición sobrevenida del objeto con un fallo desestimatorio (uno).

Los dos fallos estimatorios recaen sobre los recursos planteados por el presidente del Gobierno contra las leyes valenciana y canaria, que regulan los servicios de radiodifusión y televisión en ambas comunidades autónomas.

Las ocho sentencias parcialmente estimatorias se distribuyen de la siguiente manera: cinco, a favor del Gobierno de España en los recursos contra Aragón —Ley de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión—, Cataluña —Ley del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña y ley de 2012 modificando varias leyes en materia audiovisual—, Comunidad de Madrid —Ley del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad de Madrid— y La Rioja —Ley del Consejo Asesor de RTVE en La Rioja—; dos, a favor de Cataluña en los recursos interpuestos contra la Ley de Defensa de los Consumidores y la Ley General de las

Telecomunicaciones de 2014; y una a favor del grupo de parlamentarios que recurrió la Ley de 2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En cuanto a los ocho fallos desestimatorios, se distribuyen entre recursos iniciados por Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco. El de Canarias se dirige contra la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987. La comunidad autónoma de Cataluña plantea cuatro recursos, que son desestimados, contra: la Ley que regula las salas especiales de exhibición cinematográfica, la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 y la Ley de Televisión Privada de 1988; contra esta última tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento inician procedimientos por separado. Los de Galicia recurren la ley de ayudas a las empresas periodísticas y la Ley de ordenación de las telecomunicaciones de 1987. El del País Vasco va contra Ley de Televisión Privada de 1988.

Hay cinco fallos que combinan la declaración de desaparición sobrevenida del objeto con un pronunciamiento parcialmente estimatorio. Son los siguientes: dos, en los recursos instados por el presidente del Gobierno contra la Ley catalana de comunicación audiovisual de 2005 y la Ley valenciana del sector audiovisual de 2006; dos, a iniciativa del Gobierno catalán contra las leyes de 2002 y 2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social; y uno, presentado por un grupo de diputados populares contra la Ley de comunicación audiovisual de Cataluña de 2005.

Finalmente, encontramos una sentencia que declara la pérdida del objeto y, además, realiza un pronunciamiento desestimatorio; se trata del recurso promovido por el Parlamento de Cataluña contra la Ley de 2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Viendo los fallos desde el punto de vista de los sujetos demandantes, observamos que el Gobierno de España recibe dos fallos estimatorios, cinco parcialmente

estimatorios y dos en los que, junto a una declaración de pérdida del objeto, el Tribunal pronuncia un fallo parcialmente estimatorio. Los grupos de parlamentarios reciben dos fallos parcialmente estimatorios, uno de ellos en combinación con la declaración de desaparición sobrevenida del objeto. En cuanto a las comunidades autónomas en su conjunto, reciben dos fallos parcialmente estimatorios, ocho desestimatorios, dos compuestos por una declaración de pérdida sobrevenida del objeto más un fallo parcialmente estimatorio y uno en el que a dicha declaración se suma un fallo desestimatorio.

Desglosando los fallos por comunidad demandante, vemos que: el recurso de Canarias recibe un fallo desestimatorio; que los nueve interpuestos por Cataluña se hacen acreedores de dos fallos parcialmente estimatorios, cuatro desestimatorios, dos en que hay pérdida del objeto junto a un fallo parcialmente estimatorio y uno que pronuncia la desaparición del objeto y la desestimación del recurso; y que los dos de Galicia, al igual que el del País Vasco, resultan desestimados.

Y si atendemos a los fallos en relación con los tipos de leyes objeto de los recursos, observamos que los estimatorios lo son respecto a una ley de la Comunidad Valenciana y otra de Canarias. En cuanto a los parcialmente estimatorios, se emiten contra dos leyes estatales (la de Defensa de los Consumidores y la General de Telecomunicaciones de 2014) y contra varias leyes autonómicas: tres sobre el Consejo Asesor de Radio Televisión Española (Cataluña, Comunidad de Madrid y La Rioja); una, sobre la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión; y por último, dos que tratan sobre la reforma del Estatuto de Autonomía y sobre una ley de modificación de varias leyes en materia audiovisual (ambas de Cataluña).

Por su parte, los ocho fallos desestimatorios abarcan cuatro leyes estatales, ninguna autonómica, de las que el Tribunal confirma, así, su constitucionalidad:

la Ley de 1982 por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje; la Ley de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas de 1984; la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 y la Ley de Televisión Privada de 1988. Incluso la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 podría encuadrarse aquí, pues, aunque vimos que recibe un fallo parcialmente estimatorio, tal estimación se limita a declarar inconstitucional un inciso de un artículo, desestimando el recurso en todo lo demás.

Luego, hay una serie de recursos que tardan una media de diez años en fallarse y, cuando dicta la sentencia, el Tribunal Constitucional aprecia que algunas impugnaciones han perdido su objeto por desaparición sobrevenida, aunque se mantienen otras, dentro del mismo procedimiento, que resuelve mediante un fallo parcialmente estimatorio. Tal ocurre con las dos leyes estatales de 2002 y 2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social; con la ley catalana de Comunicación Audiovisual de 2005; y con la del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana de 2006.

Por último, encontramos una sentencia que falla la desaparición sobrevenida del objeto en lo que respecta a una impugnación concreta y su desestimación en todo lo demás, en el recurso del Parlamento de Cataluña contra la Ley 62/2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta ley había sido recurrida también por el Gobierno de la Generalidad, obteniendo asimismo un fallo doble aunque ligeramente distinto: desaparición sobrevenida del objeto y parcialmente estimatorio.

Y hasta aquí, el análisis global de los 16 conflictos de competencia y los 24 recursos de inconstitucionalidad planteados por el Estado y las comunidades

autónomas, en materia de medios de comunicación social, durante el período 1982-2019.

## 2.5. Balance final

Como resumen de lo visto hasta ahora sobre controversias competenciales en materia de medios de comunicación social entre el Estado y las comunidades autónomas, podemos afirmar que se aprecia un descenso en la conflictividad a lo largo del período estudiado pues, con el tiempo, se produce un ajuste en el reparto y ejercicio de las competencias.

Los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional para su resolución son, como hemos visto, el conflicto de competencia y el recurso de inconstitucionalidad, dependiendo del rango de la norma que provoca la invasión del campo competencial. De las controversias en materia de medios de comunicación resueltas por el Tribunal entre 1982 y 2019, destacan las referidas a Cataluña, ya sea como demandante o como demandado, tanto por su volumen total como por rebasar con creces —más que duplicar— el número de conflictos de la siguiente comunidad autónoma en la lista, que es el País Vasco.

El proceso de selección seguido arroja 35 sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en materia de medios de comunicación social entre 1982 y 2019, correspondientes a 40 procesos que se dividen entre 16 conflictos de competencia y 24 recursos de inconstitucionalidad.

Hemos visto cómo el Estado interpone siete de los 16 conflictos de competencia y las comunidades autónomas, nueve. De los siete del Estado, cinco lo son contra disposiciones del gobierno de la comunidad autónoma catalana —dos interpuestos por un gobierno de la UCD y tres del PSOE— y dos contra decretos del Gobierno Vasco —por gobiernos de la UCD y del PSOE, cada uno—. Entre

los nueve que resultan de iniciativa autonómica, cuatro se interponen por Cataluña —ejecutivos autonómicos de Jordi Pujol—, tres por el País Vasco —gabinetes de José Antonio Ardanza— y dos por Galicia —gobiernos de Fernández Albor—; es decir, por las llamadas nacionalidades históricas.

En el caso de los 24 recursos de inconstitucionalidad, el presidente del Gobierno interpone nueve, de los que se distinguen, por volumen, tres contra leyes catalanas y 2 contra leyes valencianas; el resto son contra leyes de Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid y La Rioja, una cada comunidad. La gran mayoría son planteados por gabinetes del PSOE: cinco bajo los de Felipe González y dos bajo los de Rodríguez Zapatero. De los 13 interpuestos por comunidades autónomas, nuevamente sobresale Cataluña con nueve, de los que seis lo fueron por ejecutivos de Jordi Pujol; le sigue Galicia con 2; y, por último, Canarias y País Vasco con uno cada una. Cabe destacar el interés que suscitaron la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 y la Ley de Televisión Privada de 1988, puesto que acumularon recursos procedentes de varias comunidades. Por último, mencionaremos los dos recursos planteados por grupos de parlamentarios del PP, durante legislaturas gobernadas por el PSOE, contra la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña de 2005 y contra la Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.

De manera general y en cuanto a las materias, prensa, radio y televisión copan el mayor interés en los conflictos de competencia mientras que, en los recursos de inconstitucionalidad, es la televisión la que concentra el mayor número de sentencias, seguida a bastante distancia por las telecomunicaciones y la radio.

Por lo que toca a los veredictos, diremos que, de los 16 conflictos estudiados, la mitad se falla a favor del Gobierno de España y el resto está repartido entre los que declaran que la competencia corresponde a la comunidad autónoma —la

mayoría— y los que dividen las titularidades discutidas en el procedimiento entre el Estado y la comunidad autónoma en cuestión. Entre los 24 recursos de inconstitucionalidad, sobresalen los fallos desestimatorios y los parcialmente estimatorios (ocho cada uno). Mientras que los desestimatorios son todos para procesos instados por comunidades autónomas, los parcialmente estimatorios van destinados cinco para el Estado, dos para Cataluña y uno para un grupo de parlamentarios.

Centrándonos en Cataluña, que será el foco de nuestro siguiente capítulo, los conflictos de competencia suscitados por esta comunidad autónoma son cuatro y abarcan las materias de radiodifusión —emisoras clandestinas—, cinematografía y ayudas a empresas periodísticas. Cuando la Generalidad es la demandada, lo que ocurre en cinco ocasiones, cinematografía y radiodifusión vuelven a ser materias de los conflictos y, además, la televisión y el depósito previo de las publicaciones. Respecto a los recursos de inconstitucionalidad, destaca el interés de este gobierno autonómico por la televisión, la radio y las telecomunicaciones, cuando es la parte demandante; y por las telecomunicaciones, nuevamente, los medios de comunicación social en general y la televisión, cuando es la parte demandada.

Por lo que corresponde a los fallos emitidos, en los conflictos de competencia, tanto cuando actúa de demandante como de demandada, Cataluña tiene la mitad de los fallos a su favor. En los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la comunidad autónoma catalana, cinco son desestimatorios —alguno combinado con la desaparición sobrevenida del objeto— y cuatro son parcialmente estimatorios —de los que dos, además, se declara la pérdida sobrevenida de objeto. Cuando actúa como parte demandada, los cinco fallos son parcialmente estimatorios, de los cuales, dos combinan este veredicto con el de pérdida del objeto de la impugnación.

Y hasta aquí, una visión general de las controversias competenciales a nivel de toda España. Aunque hemos avanzado algunos datos en el epígrafe del balance, en el siguiente capítulo abordaremos, ya con más detalle, los procedimientos planteados ante el Tribunal Constitucional que involucran a la comunidad autónoma de Cataluña.

## Capítulo 3. Controversias competenciales entre el Estado y la comunidad autónoma de Cataluña

Tal como hemos señalado en el anterior capítulo, Cataluña es la comunidad autónoma que se ha visto implicada en más controversias competenciales, pues aparece en 22 de las 35 sentencias dictadas en torno a medios de comunicación social. Solo este dato sería suficientemente significativo para hacer un estudio de la conflictividad entre el Estado y esta comunidad autónoma. Si abarcamos el conjunto de materias, no solo la de medios, y basándonos en el ya mencionado *Boletín de conflictividad trimestral* de 2020 (pág. 97), Cataluña lidera el total por comunidades de recursos y conflictos, al participar en 602 impugnaciones del total de 1750 formuladas ante el Tribunal Constitucional entre 1980 y 2019; eso supone el 34%; la siguen, de lejos, País Vasco con 290 (17%) y Andalucía con 131 (7%). Cuando nos circunscribimos a recursos y conflictos planteados por las comunidades autónomas (pág. 99), lo que supone un total de 1.128 impugnaciones, Cataluña vuelve a encabezar la clasificación, con 418 (37%), seguida del País Vasco con 194 (17%) y Andalucía con 92 (8%).

Por todo ello, en este capítulo estudiaremos en qué controversias ha participado, como demandante o como demandada, la comunidad autónoma de Cataluña, en materia de medios de comunicación social. Las sentencias volverán a ser aquí el hilo conductor y no los procedimientos, en concreto las 22 que mencionábamos, de las cuales ocho responden a la iniciativa del Estado para incoar el proceso, 12 a la de la comunidad autónoma catalana y dos, a la de grupos de parlamentarios; a su vez, nueve son dictadas en conflictos de competencia y 13, en recursos de inconstitucionalidad.

Veamos ahora las sentencias cronológicamente, cuyos ejes de análisis los constituirán: el objeto y la justificación de la demanda; el fallo y la

fundamentación jurídica de la sentencia del Tribunal Constitucional; y, por último, sus implicaciones.

## 3.1. Sentencia núm. 10/1982 sobre la Ley catalana reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 10/1982, de 23 de marzo, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 242/1981 promovido por el presidente del Gobierno contra la Ley 6/1981, de 19 de junio, de la Generalidad de Cataluña, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña.

### 3.1.1. Objeto y justificación de la demanda

La sentencia que nos ocupa se dictó a raíz de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el presidente del Gobierno contra la Ley 6/1981, de 19 de junio, de la Generalidad catalana, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña. En concreto, fueron recurridos nueve artículos del total de once de la ley, más dos disposiciones de un total de cinco —la disposición adicional y la transitoria segunda—.

Dichos preceptos trataban de la denominación y funciones del Consejo Asesor, la regulación de su funcionamiento, la potestad de solicitar informes, la presentación de una propuesta sobre gestión directa del canal televisivo autonómico y, por último, la formulación de una partida presupuestaria propia y la habilitación de créditos entretanto no se aprobaran sus presupuestos.

Básicamente, el Estado consideraba que la comunidad autónoma había rebasado el ámbito de las competencias autonómicas en materia de radiodifusión y

televisión y, además, que la ley impugnada asignaba al Consejo Asesor de RTVE en Cataluña atribuciones que excedían las previstas en el Estatuto de la Radio y la Televisión.

La normativa que servía como base para enjuiciar la ley impugnada era:

- Art. 149.1.27ª CE: competencia exclusiva del Estado sobre las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas.

- Art. 16.1 EAC 1979: en el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, en los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión.

- Ley 4/1980 del Estatuto de la Radio y la Televisión: marco básico dentro del que se ejercitarán las competencias autonómicas y, a la vez, norma atributiva de competencia.

- Art. 16.3 EAC 1979: la Generalidad podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines.

### 3.1.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El fallo del Tribunal Constitucional estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales y, por consiguiente, nulos el artículo 2; los apartados c) y j) del art. 3, que se compone de un total de once; y el apartado 1) del art. 6. También declara la inconstitucionalidad de las palabras «hacer propuestas» y «hacer lo

mismo» del apartado e) del art. 3. En total, son tres los artículos afectados: el art. 2 en su totalidad y los arts. 3 y 6 solo parcialmente.

Veamos a continuación, uno por uno, el literal de los preceptos impugnados y declarados inconstitucionales de la Ley 6/1981, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña, y los motivos en que el Tribunal basa su fallo.

La sentencia declara inconstitucional el **artículo 2**:

*Los **principios inspiradores** de la actividad del Consejo Asesor son:*

*a) El respeto a los principios que informan la constitución española y el estatuto de autonomía de Cataluña y a los derechos y libertades que en ellos se reconocen y garantizan.*
*b) La objetividad, la veracidad y la imparcialidad de las informaciones.*
*c) El respeto a la libertad de expresión.*
*d) El respeto al pluralismo político, cultural y lingüístico, religioso y social.*
*e) La promoción de la lengua y la cultura catalana.*
*f) El respeto y la especial atención a la juventud y a la infancia.*
*g) El respeto a los principios de igualdad y de no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo o cualquier circunstancia personal o social.*

El argumento que esgrime el Tribunal Constitucional es la falta de competencia de la comunidad autónoma para regular un órgano de RTVE, por tanto, estatal, como es el Consejo Asesor.

También declara inconstitucional los **apartados c) y j) del art. 3**:

*El Consejo Asesor tiene las siguientes **funciones**:*

*c) Proponer semestralmente el **porcentaje de espacios** a disposición de los grupos sociales y políticos más significativos, teniendo en cuenta criterios objetivos como la representación parlamentaria, la implantación sindical, el ámbito territorial de actuación y otros similares, de acuerdo con lo que reza el artículo 20 de la Constitución.*

Es inconstitucional por exceder de la competencia de la comunidad autónoma.

*j) Elaborar y articular la propuesta de régimen transitorio de **programación** específica que TVE debe emitir en Cataluña por la segunda cadena, de acuerdo con la disposición transitoria octava del estatuto de autonomía de Cataluña.*

Es inconstitucional por rebasar la función asesora del Consejo.

La sentencia también declara inconstitucional, por último, el **apartado primero del art. 6**:

*El Consejo Asesor debe formular, a través del delegado territorial de RTVE en Cataluña, para ser incluida, en su caso, en el **presupuesto** del ente público de RTVE, una relación de las partidas necesarias para atender a su funcionamiento, en cuanto a las funciones asignadas al Consejo en el Estatuto de la Radio y la Televisión.*

Es inconstitucional, pues la financiación de la actividad del Consejo Asesor en cuanto tal está ya regulada por el Estatuto de la Radio y la Televisión.

En cuanto al **apartado e) del art. 3**, son inconstitucionales las palabras iniciales «hacer propuestas» y «hacer lo mismo»:

*El Consejo Asesor tiene las siguientes funciones:*

*e) Hacer propuestas y dar su parecer al director general respecto al **nombramiento** del delegado territorial de RTVE en Cataluña; hacer lo mismo respecto al nombramiento, en su caso, de cada director de los diferentes medios (RNE, RCE y TVE) de RTVE en el ámbito territorial de Cataluña.*

Se consideran inconstitucionales las palabras «hacer propuestas» y «hacer lo mismo», en relación con el nombramiento del delegado territorial y del director de los distintos medios citados, por exceder lo dispuesto en el Estatuto de la Radio y la Televisión, que solo menciona que el órgano asesor deberá ser oído en el nombramiento del delegado territorial.

Seguidamente, el fallo declara no inconstitucionales los apartados h) y k) del art. 3, relativo a las funciones del Consejo Asesor, así como todo el art. 4, siempre que se interpreten como establece el Tribunal.

**Art. 3, apartado h)**:

*h)* ***Informar*** *al delegado territorial* ***del cumplimiento en la programación*** *de los principios que inspiran la actividad de RTVE establecidos en el artículo 2 de esta ley, así como de la correcta ejecución a que puede dar lugar la aplicación del apartado a) de este artículo.*

Debe entenderse que la referencia al art. 2 de la ley impugnada se hace, en realidad, al art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión; ambos describen los principios inspiradores de la actividad del Consejo Asesor.

**Art. 3, apartado k)**:

*k)* ***Asesorar*** *al delegado territorial sobre las* ***actividades públicas y la formación*** *de los profesionales de los medios de comunicación que lleve a cabo en Cataluña el Instituto Oficial de Radio y Televisión.*

No es inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que el asesoramiento es facultativo y se realizará dentro de las funciones que tiene el delegado territorial con respecto al instituto.

**Art. 4**:

*En cuanto al* ***personal*** *y sin perjuicio de lo establecido en el Estatuto de la Radio y la Televisión, el Consejo Asesor debe* ***informar y asesorar*** *al delegado territorial sobre:*

*a) La composición o la modificación de las plantillas de RTVE en Cataluña.*
*b) Los criterios de selección de personal, basándose en los principios de igualdad, capacidad y méritos.*
*c) Los criterios de adscripción de destinos y la regulación de las condiciones de traspaso del personal, cuando estos afecten a las plantillas de RTVE en Cataluña.*

Este artículo no es inconstitucional siempre que se entienda que el asesoramiento es facultativo y a petición del delegado territorial.

Por último, la sentencia desestima el recurso y, por lo tanto, declara constitucionales el resto de los artículos impugnados: art. 1.2, art. 3 (letras a, b, d,

f, g, i), art. 5, art. 6 (solo el segundo apartado), arts. 9, 10 y 11, disposición adicional y disposición transitoria segunda.

En resumen, la estimación parcial de la demanda, por parte del Tribunal, se concreta en que falla a favor del recurrente —el Estado— y declara inconstitucional tan solo un artículo completo del total de once impugnados (recordemos que eran nueve artículos más dos disposiciones) y tres apartados de otros dos artículos más el inciso de uno de ellos. Y, en cambio, da la razón a la comunidad autónoma en todo lo demás, salvando dos apartados del tercer artículo y todo el artículo cuarto que, para ser considerados constitucionales, deben ser interpretados a la luz de lo declarado en la sentencia.

### 3.1.3. Implicaciones

Como consecuencia de la sentencia, se publica el texto refundido de la ley el 7 de julio de 1982, eliminando aquellos artículos, o partes de ellos, declarados inconstitucionales y modificando los que precisaban algún pequeño cambio.

El primer Consejo Asesor de RTVE en Cataluña se constituyó en julio de 1981 con la toma de posesión de sus trece miembros[47]. Este órgano estuvo vigente veinticinco años, o sea, hasta 2017 cuando, pendiente su renovación por parte del Parlamento autonómico, se deroga la normativa que recogía su funcionamiento y queda suprimido completamente, lo cual se hizo a través de la ley de acompañamiento a los presupuestos de la Generalidad[48].

---

[47] «Constituido el Consejo Asesor de RTVE en Cataluña». (23 de julio de 1981). *El País*. https://elpais.com/diario/1981/07/23/radiotv/364687201_850215.html

[48] Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono, *Boletín Oficial del Estado*, 152, sec. I, de 27 de junio de 2017, 53670. https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2017/03/28/5/dof/spa/pdf

En ese momento, el Consejo Asesor era ya únicamente un órgano autonómico pues desde 2006, con la derogación del Estatuto de la Radio y la Televisión, había desaparecido de la estructura del ente estatal RTVE y solo subsistía como órgano de la comunidad autónoma[49].

Su función principal era la de asesorar al centro de producción de TVE en Sant Cugat en las desconexiones para Cataluña. Además, se encargaba de convocar los premios anuales Miramar para jóvenes estudiantes en las modalidades de radio y televisión y un Premio de Honor, que reconocía la trayectoria profesional del galardonado[50].

### 3.2. Sentencia núm. 26/1982 sobre dos decretos de la Generalidad catalana relativos a la concesión de emisoras en frecuencia modulada y al Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 26/1982, de 24 de mayo, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 181/1981 promovido por el Gobierno de la Nación, frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con los Decretos 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico.

---

[49] Cortes Valencianas, Servicios Jurídicos (2016): *Informe sobre los Consejos Asesores de RTVE en las comunidades autónomas*. https://www.cortsvalencianes.es/informesjuridicos/390.pdf

[50] «La Generalidad elimina el Consejo Asesor de RTVE en Cataluña». (6 de abril de 2017). *ABC*. https://www.abc.es/espana/catalunya/politica/abci-Generalidad-elimina-consejo-asesor-rtve-cataluna-201704061224_noticia.html

### 3.2.1. Objeto y justificación de la demanda

La sentencia que nos ocupa se dictó a raíz del conflicto de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con dos decretos de 1981 concernientes al otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia. Se trataba en concreto de:

- Decreto 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada; y
- Decreto 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico.

Para entender mejor la demanda planteada, debemos señalar que ambos decretos modificaban y desarrollaban el contenido de un decreto anterior, el Decreto de la Presidencia de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, que regulaba la concesión de emisoras de radiodifusión, institucionales y privadas, en ondas métricas de frecuencia modulada en Cataluña.

Un año antes, el Gobierno de España había aprobado el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establecía el Plan Técnico Transitorio del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia. Era un plan transitorio en espera de que la futura publicación del Estatuto de la Radio y la Televisión (ERTV) no contradijese sus términos. Ni el Real Decreto 1433/1979 ni las dos órdenes que lo desarrollaban y por las que se abrirían los concursos (órdenes del Ministerio de Cultura de 28 de agosto de 1980 y del Ministerio de la Presidencia de 25 de marzo de 1981) trazaban aún el cuadro

de potencias y frecuencias; además, como indicábamos, la ejecución del plan estaba prevista en dos fases: la primera hasta diciembre de 1980, en que se proponía al Gobierno la concesión de un máximo de 120 nuevas emisoras de FM; y la segunda, que debía finalizar en diciembre de 1982 y que fijaba 180 (Fernández Alonso y Santana Cruz, 2000: 156-159).

En enero de 1980 se publica el ERTV y, el 28 de agosto, la orden ministerial para las concesiones de la primera fase del plan de FM[51], cuyo plazo de presentación de solicitudes finalizaba a mediados de octubre. Antes de que finalizase el mismo, la Generalidad publicó el mencionado Decreto 175/1980 (Guimerà, 2014: 91) que, en su art. 1, establece que:

> «El Govern de **la Generalitat serà qui atorgarà a Catalunya les concessions** per a la instal.lació i el funcionament d'emissores de radiodifusió en ones mètriques amb modulació de freqüència, **en les condicions** que s'estableixin i previ l'acompliment dels **requisits fixats per aquest Decret**»[52].

Sin embargo, el Ejecutivo central no interpone el conflicto de competencia al promulgarse este decreto, o bien la orden de la Generalidad de 23 de octubre de 1980 que convocaba formalmente el concurso (Guimerà, 2014: 94), sino contra los dos decretos posteriores que lo desarrollan. El Gobierno consideraba que la comunidad autónoma catalana carecía de competencia para dictar esas dos normas: el Decreto 82/1981 que prorrogaba el plazo ordenado en el Decreto 175/1980 para resolver las solicitudes de concesión de la primera fase del Plan Técnico Transitorio de 1979; y el Decreto 83/1981 que establecía las normas a las

[51] Art. 3 de la Orden de 28 de agosto de 1980: «Corresponde al Gobierno el otorgamiento de concesiones para la instalación y funcionamiento de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia (FM), tanto institucionales como comerciales…».

[52] Traducción: «El Gobierno de la Generalidad será quien otorgue en Cataluña las concesiones para la instalación y el funcionamiento de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, en las condiciones que se establezcan y previo cumplimiento de los requisitos fijados por este Decreto».

que debían ajustarse las concesiones de emisoras en Cataluña correspondientes a la segunda fase del plan.

En la demanda, el abogado del Estado solicitaba que la sentencia declarase la competencia del Estado para resolver sobre las solicitudes y el otorgamiento de concesiones de emisoras de frecuencia modulada y para regular los procedimientos de adjudicación; al mismo tiempo, pedía la suspensión de ambos decretos.

Dado que las normas básicas de los medios de comunicación social son competencia exclusiva del Estado, según el art. 149.1.27ª de la Constitución, y que el art. 16.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 (texto entonces vigente y que fue reformulado en 2006) solo atribuye a la comunidad de Cataluña el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos previstos en el ERTV, el abogado del Estado analiza las facultades atribuidas a las comunidades autónomas en este último.

Su conclusión es que las competencias reconocidas en los decretos impugnados no están atribuidas a la Generalidad ni de forma general ni específica. De forma general deberían encontrar apoyo en el artículo 2.3 ERTV[53], que establece que la organización y el control parlamentario de la radiodifusión en la comunidad autónoma deberá hacerse siguiendo el modelo de estructura del ente público RTVE (arts. 5 a 12 y 26 ERTV); pero esto debe entenderse referido a los servicios de radio y televisión creados por las propias comunidades autónomas, ya que es impensable que el régimen organizativo de un ente público, más el control parlamentario, sea aplicable a emisoras de radio concedidas a particulares. Las

[53] Art. 2.3 ERTV: La organización y el control parlamentario del tercer canal regional previsto en el párrafo anterior, así como de la radiodifusión y televisión en el mismo ámbito territorial, se articulará orgánica y funcionalmente de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos quinto a doce y veintiséis del presente Estatuto, y según ley de la Comunidad Autónoma.

competencias que se discuten tampoco están atribuidas de forma específica a las comunidades autónomas en el ERTV.

A su juicio, las competencias debatidas corresponden al Estado, pues el art. 1.2 ERTV[54] declara que la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales, de titularidad estatal; y carecería de lógica escindir la titularidad del servicio y su competencia para prestarlo, de un lado, y la posibilidad de concederlo, de otro. Por ello, concluye que el poder para otorgar concesiones es una facultad del Estado. Por otra parte, el ERTV dispone que, en todo caso, corresponde al Gobierno la atribución de frecuencias y potencias (disposición adicional primera[55]), así como prorrogar o renovar las concesiones que venzan en lo sucesivo por el transcurso del tiempo (disposición transitoria cuarta[56]). El abogado considera que estas funciones se sustraen de las que corresponden al ente público RTVE, para ser atribuidas al Gobierno (art. 5 ERTV[57]); y sigue argumentando que, no obstante, no puede deducirse que lo no atribuido al Gobierno específicamente pueda ser asumido por las comunidades autónomas sin más.

---

[54] Art. 1.2 ERTV: La radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado.

[55] Disposición adicional 1ª ERTV: La gestión del servicio público de radiodifusión se realizará también asumiendo la situación actual por las Sociedades privadas a quienes se conceda o prorrogue durante los próximos diez años dicha gestión en los términos que establezca la legislación vigente y los acuerdos internacionales suscritos por España. En todo caso, corresponde al Gobierno la atribución de frecuencias y potencias de conformidad con tales acuerdos.

[56] Disposición transitoria 4ª ERTV: …y cuantas concesiones de radiodifusión, con uno u otro nombre, venzan, en lo sucesivo, por transcurso del tiempo y no sean prorrogadas o renovadas por el Gobierno.

[57] Art. 5 ERTV: Uno. Las funciones que corresponden al Estado como titular de los servicios públicos de radiodifusión y televisión se ejercerán a través del Ente público RTVE. Tres. Las funciones que se atribuyan al Ente público Radiotelevisión Española se entenderán sin perjuicio de las atribuidas en este Estatuto al Gobierno o a las Cortes Generales y de las que en período de campaña electoral desempeñe la Junta Electoral Central.

Añade el abogado del Estado que decisiones sobre otorgamiento o renovación de concesiones no pueden tomarse desde un ámbito territorial limitado, debido a la dimensión del servicio, su adecuado ajuste y las exigencias derivadas de compromisos internacionales; de ahí la centralización de competencias básicas en materia de radiodifusión.

Finalmente, un último argumento a favor de la competencia estatal es la configuración de la radiodifusión como servicio público y vehículo de información y participación política de los ciudadanos, lo que obliga a velar por la igualdad de los ciudadanos residentes en los diferentes territorios.

### 3.2.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

En contra de lo planteado por el abogado del Estado, el Tribunal Constitucional decide que la titularidad de las competencias controvertidas corresponde a la comunidad autónoma de Cataluña, con el alcance y en los términos expresados en el fundamento séptimo de la sentencia.

El Tribunal comienza argumentando que la titularidad de las competencias controvertidas, cuales son el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada y la regulación de su régimen de adjudicación, debe enjuiciarse en base al art. 149.1.27ª CE y al art. 16.1 EAC 1979. Estos artículos permiten hablar de competencias compartidas en el régimen de radiodifusión: el Estado dicta las normas básicas, mientras que la comunidad autónoma asume el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos y casos establecidos en el ERTV.

En cuanto a la gestión del servicio de radiodifusión por medio de concesión, la disposición adicional primera del ERTV (ver nota 53 en la página 154) no delimita de forma expresa el ámbito competencial estatal y autonómico; al utilizar el pronombre «se» cuando habla de las «sociedades privadas a quienes **se** conceda

o prorrogue» la gestión, deja indeterminada la titularidad del otorgamiento de las concesiones, lo que contrasta con la reserva expresa de la atribución de frecuencias y potencias que hace, a continuación, en favor del Gobierno. Para las concesiones, se remite a la legislación vigente, que era entonces el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, donde se establecía el Plan Técnico Transitorio, y un decreto previo de 1978[58], ambos anteriores a la aprobación de los estatutos de autonomía y que partían, por consiguiente, de la competencia estatal en la materia. Por ello, el Tribunal afirma que es preciso interpretar sistemáticamente esta legislación para adaptar su contenido a la nueva forma de organización territorial del Estado.

Destaca que la reserva estatal de competencias se garantiza de forma específica en el Decreto 1433/1979 al prever la reserva, valga la redundancia, de frecuencias y potencias a favor de Radio Nacional de España y de Radiocadena Española que aseguren su servicio; también, en la reserva a favor del Gobierno en relación con la atribución de frecuencias y potencias que hace el art. 2.4 del ERTV.

Dado que las reservas estatales ya están, pues, garantizadas y teniendo en cuenta las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución, así como las facultades de organización y control que el ERTV[59] asigna a las comunidades autónomas en su ámbito territorial, el Tribunal concluye que, tratándose en este caso de un servicio de radiodifusión exclusivamente local, puede interpretarse que las competencias controvertidas en cuanto a concesión de nuevas emisoras corresponden en principio a la comunidad autónoma, si bien en el marco de las normas básicas del Estado.

---

[58] Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora.

[59] Art. 2.3 ERTV: La organización y el control parlamentario del tercer canal regional previsto en el párrafo anterior, así como de la radiodifusión y televisión en el mismo ámbito territorial, se articulará orgánica y funcionalmente de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos quinto a doce y veintiséis del presente Estatuto, y según ley de la comunidad autónoma.

Ahora bien, el ejercicio de dichas competencias se ve condicionado por la naturaleza del servicio, las competencias que el Estado se reserva en esta materia y los compromisos adquiridos a raíz de los acuerdos internacionales. Ello supone que el aspecto técnico queda fuera del ámbito competencial de las comunidades autónomas y que la inspección y control corresponde al Estado. De modo que la legislación que regula en ese momento la concesión de nuevas emisoras «ha de interpretarse en el sentido de que, una vez resueltas las solicitudes por la Generalidad esta necesitará para otorgar la concesión definitiva la asignación por el Gobierno de las frecuencias y potencias correspondientes, así como la fijación de las condiciones de orden técnico de las emisoras»[60].

Todos estos razonamientos confluyen en el fundamento séptimo y último de la sentencia, donde el Tribunal declara que el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia es, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido por el Estado y la comunidad autónoma.

Al Estado le corresponden las normas delimitadoras de la utilización del espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión, las que regulan las condiciones básicas para la prestación del servicio, la elaboración de planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas.

En cambio, corresponden a la comunidad autónoma de Cataluña las competencias discutidas en este proceso, esto es, la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada y el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación.

[60] STC 26/1982, de 24 de mayo de 1982, fundamento jurídico 6º.

### 3.2.3. Implicaciones

Entre las implicaciones inmediatas a la interposición del conflicto el 15 de junio de 1981, que desembocará en la sentencia que estamos analizando, está el hecho de que a Cataluña no se le adjudicara ninguna emisora cuando el Consejo de Ministros, reunido el 29 de diciembre del mismo año, asignó las 120 previstas para la primera fase del plan técnico transitorio. Como apuntan Fernández Alonso y Santana Cruz (2000: 160):

> *En la sesión de la Comisión de Administraciones Públicas, celebrada el 22 de abril de 1982, Matías Rodríguez Inciarte, ministro de la Presidencia, aclaraba a la diputada socialista Ana Balletbó que el ejecutivo había decidido reservar 40 emisoras, de las 300 previstas para las dos fases, para Cataluña y País Vasco, en espera de que el TC decidiese quién era el órgano competente para concederlas en esos territorios.*

La reacción de la Generalidad al fallo del Tribunal Constitucional fue satisfactoria. El entonces director general de Medios de Comunicación de la Generalidad, Agustí Farré, declaró que «la Generalidad de Cataluña valora positivamente la sentencia del Tribunal Constitucional, que nos da la razón en materia de competencias para la concesión de emisoras de FM, tanto más cuanto que el artículo que regula las emisoras de FM regula también las emisoras de televisión»[61].

La sentencia abrirá, por tanto, la puerta a que, bastantes años después, sea la Generalidad quien también otorgue las licencias de televisión digital terrestre (TDT) de cobertura autonómica y local. En agosto de 2003, el último gobierno autonómico presidido por Jordi Pujol otorgaba la concesión de un canal múltiple de TDT con cobertura en toda Cataluña a la sociedad Emissions Digitals de

[61] Arroyo, Francesc (2 de junio de 1982). «La Generalidad considera positiva la sentencia constitucional sobre las FM». *El País*. https://elpais.com/diario/1982/06/02/radiotv/391816802_850215.html

Catalunya, cuyo accionista de referencia era el Grupo Godó, mientras reservaba otro canal íntegro a la televisión pública (Moragas Spà y Fernández Alonso, 2005: 239). En 2006, el gobierno tripartito catalán adjudicará los programas de TDT locales destinados al sector público y al sector privado; la mayoría de los adjudicatarios eran operadores que prestaban el servicio de televisión local en Cataluña desde hacía tiempo (Moragas Spà y Fernández Alonso, 2007: 227).

A lo largo de estos años, además de la TDT, hubo otros concursos de radio. Al plan técnico nacional de 1979 le sucedieron los de 1989, 1997 y 2006, así como adjudicaciones en 2008 y en 2014.

Como señala Guimerà (2014: 92 y 80), las consecuencias a largo plazo de esta sentencia han sido relevantes; la resolución ha sido clave para el desarrollo de una política propia de la Generalidad. Ha permitido a los sucesivos gobiernos estimular la creación de un sector radiofónico privado autóctono; así, las adjudicaciones de los posteriores planes técnicos de 1989, 1997 y 2006 permiten explicar el nacimiento y fuerte desarrollo de RAC (la radio del Grupo Godó). Igualmente, ha hecho posible el aumento de la presencia del catalán en las ondas, al fijar unos criterios para otorgar las concesiones que premiaban a los solicitantes que emitiesen totalmente en catalán y al firmar convenios de ayuda al sector para incrementar las emisiones en dicho idioma.

### 3.3. Sentencia núm. 52/1983 sobre un decreto de la Generalidad de Cataluña que regula el depósito previo de impresos y publicaciones unitarias

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitución núm. 52/1983, de 17 de junio, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 194/1982 promovido por el Gobierno, en relación con el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de

Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias.

### 3.3.1. Objeto y justificación de la demanda

El abogado del Estado, en representación del Gobierno, interpuso conflicto de competencia en relación con el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias.

El Decreto 11/1982 ordenaba el depósito de seis ejemplares de cualquier impreso, fabricado o importado por empresas ubicadas en Cataluña, que tuviese la clasificación de publicación unitaria[62], incluidos los discos, cintas magnetofónicas y otras grabaciones. El depósito debía hacerse en las oficinas del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación antes de su difusión.

La interposición del conflicto se hizo por entender que, con el citado decreto, se infringían varios preceptos constitucionales, entre ellos el art. 149.1.27ª, así como los art. 9.4[63] y 16.2[64] del EAC; y suplicaba al Tribunal que dictase sentencia, por un lado, declarando que la titularidad de la competencia para dictar el decreto era del Estado y, por otro, anulándolo en su integridad.

En su demanda, el abogado del Estado señala que es posible que el origen del conflicto se halle en una confusión entre dos instituciones distintas: el depósito previo y el depósito legal. El depósito previo es una figura de la Ley de Prensa e

---

[62] Publicación unitaria: publicación que se edita de una sola vez en uno o varios volúmenes, fascículos o entregas, de contenido normalmente homogéneo. Las publicaciones unitarias comprenden los libros, hojas sueltas y carteles (Martínez de Sousa, José (1990): *Diccionario de bibliología y ciencias afines*. Fundación Germán Sánchez Ruipérez). https://www.pregunte.es/consulta/pregunte.cmd?FORMULARIO=buscador&ACCION=getDetalleConsulta&NIC=9251 [consultado el 19 de junio de 2024].

[63] Art. 9.4 EAC 1979: La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las materias siguientes: 4. Cultura.

[64] Art. 16.2 EAC 1979: Corresponde igualmente, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.

Imprenta de 1966 que ha sido modificada sucesivamente hasta llegar a su derogación parcial, en consonancia con el art. 20.5 CE, según el cual solo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial. Mientras que el depósito legal es una institución del régimen administrativo del libro y bibliotecas establecida al amparo de la Ley de Propiedad Intelectual.

Aunque la comunidad autónoma alegaba que las competencias a que se refiere el Decreto 11/1982, objeto del conflicto, habían sido ya transferidas, el abogado del Estado entiende que lo traspasado era el depósito legal en materia de libro y bibliotecas y no el depósito previo, tema sobre el que la Generalidad carecería de competencia. Ello sería así porque la obligación de los ciudadanos de depositar previamente un número de ejemplares impresos en una dependencia administrativa caería dentro de la regulación del ejercicio del derecho de libre expresión, sometido a ley orgánica y, por tanto, fuera del alcance competencial de la Generalidad. Para el abogado, queda claro que corresponde al Estado la regulación del depósito previo y, además, los servicios administrativos correspondientes deben ser estatales.

Acaba argumentando que no cabe incluirla dentro de la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de cultura (art. 9.4 EAC), ya que esta es una competencia de fomento o prestación cultural, pero no de policía, intervención o limitación de derechos fundamentales; ni tampoco entre las facultades de desarrollo legislativo y ejecución (art. 16.2 EAC).

### 3.3.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal Constitucional resuelve que el Decreto 11/1982 del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, de 13 de enero, es nulo.

Comienza la fundamentación de la sentencia señalando la similitud del decreto objeto del conflicto con lo dispuesto en la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, que en su art. 12[65] regula el depósito previo de cualquier impreso sujeto a pie de imprenta[66] y, en el art. 64.2[67], el secuestro de una publicación. Incluso el preámbulo del decreto explica que continúa en vigor la exigencia del depósito administrativo previo regulado en la Ley de Prensa de 1966. Así pues, el decreto estudiado se circunscribe al depósito previo y no al legal.

La sentencia recuerda que el secuestro administrativo previo, previsto en la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, fue primero limitado a determinados supuestos por un real decreto ley de 1977 que regulaba la libertad de expresión y, finalmente, eliminado en virtud de la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, en consonancia con el precepto constitucional por el cual solamente podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial (art. 20.5 CE). En consecuencia, el texto vigente se limita a mantener la obligación de la Administración de dar cuenta al Ministerio Fiscal o de comunicar al Juez competente el hecho constitutivo de delito y que hubiese sido cometido por medio de impresos gráficos o sonoros. Queda patente, para el

[65] Art. 12 de la Ley 14/1966 de Prensa e Imprenta: Depósito. Uno. A los efectos de lo prevenido en el art. 64 de la presente Ley, antes de proceder a la difusión de cualquier impreso sujeto a pie de imprenta, deberán depositarse seis ejemplares del mismo con la antelación que reglamentariamente se determine (…). Tres. El depósito se realizará en las dependencias del Ministerio de Información y Turismo que reglamentariamente se determinen.

[66] Pie de imprenta: expresión de la oficina, lugar y año de la impresión, que suele ponerse al principio o al fin de los libros y otras publicaciones (*Diccionario de la Lengua Española*, RAE).

[67] Art. 64.2 de la Ley 14/1966 de Prensa e Imprenta: Cuando la Administración tuviere conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito cometido por medio de la Prensa o Imprenta y sin perjuicio de la obligación de la denuncia en el acto a las autoridades competentes (…) podrá, con carácter previo a las medidas judiciales (…) ordenar el secuestro a disposición de la autoridad judicial, del impreso o publicación delictivos donde quiera que estos se hallaren, así como de sus moldes para evitar la difusión.

Tribunal, que la regulación del depósito previo gira en torno a la materia de la libertad de expresión e información.

Así las cosas, la sentencia plantea si esto constituye una restricción al ejercicio de derechos fundamentales, pues el art. 20.2 CE abole cualquier tipo de censura previa y el 20.5 CE cualquier secuestro que no fuere acordado por resolución judicial, entendiendo por censura cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra, especialmente al hacerla depender del previo examen oficial de su contenido; y eso es lo que ocurre con la figura del depósito previo, con lo que equivale a una limitación de los derechos y libertades de expresión e información.

El Tribunal, que ya había planteado a las partes fundar su decisión en la eventual oposición del Decreto 11/1982 a los arts. 20.2 y 20.5 CE sobre censura previa y secuestro, atiende a lo manifestado por ambas: por un lado, el abogado del Estado se muestra conforme con lo expuesto por el Tribunal en el sentido de que los arts. 12 y 64.2 de la Ley de Prensa e Imprenta se entienden derogados por oponerse al art. 20.2 CE; por otro, la Generalidad disiente y considera que no hay tal oposición pero sí que el depósito previo es una medida desproporcionada, por lo que dos meses antes de la sentencia aprobó un proyecto de ley para suprimir el depósito administrativo previo, dando marcha atrás a lo que había regulado por decreto.

Concluye el Tribunal su fundamentación señalando que, en este caso, no se trata de declarar la titularidad de la competencia controvertida, pues lo que sucede es la desaparición del objeto del proceso; no hay objeto porque la Constitución ha derogado los preceptos de la Ley de Prensa e Imprenta referentes al depósito previo, preceptos que el Decreto de la Generalidad objeto del conflicto reproducía.

En atención a este razonamiento, el Tribunal falla que los arts. 12 y 64.2 de la Ley de Prensa e Imprenta fueron derogados por la Constitución y que el Decreto 11/1982 de la Generalidad de Cataluña es nulo.

### 3.3.3. Implicaciones

No hay implicaciones más allá de la clarificación de que quedan derogados los artículos mencionados de la Ley de Prensa de 1966.

En el momento de dictar la sentencia, la Generalidad ya había remitido un proyecto de ley al Parlamento autonómico para suprimir el depósito administrativo previo, figura regulada por el Decreto 11/1982 objeto del conflicto, que reproducía unas normas de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966.

Por otro lado, el Tribunal constata la derogación de dichas normas que regulaban la figura del depósito previo, por ser anteriores y opuestas a la Constitución. De modo que el conflicto queda sin objeto y el Tribunal no se pronuncia sobre la titularidad de la competencia, sino solo sobre la nulidad del decreto y la derogación de los artículos de la Ley de Prensa e Imprenta.

## 3.4. Sentencia núm. 49/1984 sobre la Ley española que regula las salas especiales de exhibición cinematográfica

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 49/1984, de 5 de abril, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 182/1982 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la disposición adicional segunda y arts. 1 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje.

### 3.4.1. Objeto y justificación de la demanda

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda[68] y arts. 1[69] y 7[70] de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje.

El objeto concreto de la demanda gira en torno a la creación, mediante la disposición adicional segunda de la ley, de una Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas que, con carácter exclusivo y ámbito nacional, emitirá informes acerca de las películas consideradas X o de arte y ensayo. La Generalidad considera que se invaden funciones ejecutivas en una materia que es de competencia exclusiva autonómica, pues la cinematografía aparece encuadrada entre la cultura y los espectáculos.

Aunque la ley atribuye la competencia para calificar las películas al ministro de Cultura (arts. 1 y 7 de la ley), la Generalidad entiende que tal atribución no altera el orden de competencias ya que, afirma, esa facultad de resolución será ejercida en Cataluña por la administración autonómica, en virtud de su competencia

---

[68] Disposición adicional 2ª de la Ley 1/1982: A los efectos de los artículos primero y séptimo de la presente ley, se crea en la Dirección General de Promoción del Libro y de la Cinematografía la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas, que será el órgano colegiado encargado, con carácter exclusivo y ámbito nacional, de emitir informes acerca de las películas consideradas X o de arte y ensayo.

[69] Art. 1 de la Ley 1/1982: Las películas de carácter pornográfico o que realicen apología de la violencia serán calificadas como películas X por resolución del ministro de Cultura, previo informe de la Comisión de Calificación, y se exhibirán exclusivamente en salas especiales, que se denominarán salas X. En dichas salas no podrá proyectarse otra clase de películas y a ellas no tendrán acceso, en ningún caso, los menores de dieciocho años.

[70] Art. 7 de la Ley 1/1982: Las películas de nacionalidad española o extranjeras, estas últimas en versión original, subtituladas o no, que a juicio del Ministerio de Cultura, a solicitud de los interesados y previo informe de la Comisión de Calificación revistan interés cultural o signifiquen una experimentación en el lenguaje cinematográfico, serán calificadas como «de arte y ensayo».

exclusiva en materia de cultura y espectáculos, ámbitos entre los que se encuentra la cinematografía.

Ahora bien, como la disposición adicional supone que el informe preceptivo para la clasificación de películas no puede ser emitido por un órgano de la administración autonómica, sino solo, con carácter exclusivo, por la Comisión de Calificación establecida al efecto en la Dirección General de Promoción del Libro y Cinematografía del Ministerio de Cultura, alega que ahí sí se vulnera la delimitación de competencias prevista en el estatuto de autonomía (recordemos que el art. 9 EAC 1979, en sus apartados 31 y 4, recogía la competencia exclusiva en materia de espectáculos y cultura) y, en definitiva, deben reputarse inconstitucionales tanto la disposición adicional segunda como, por conexión o vinculación, los arts. 1 y 7 de la misma ley.

Los artículos constitucionales en los que apoya su pretensión de inconstitucionalidad son el 148.1.17ª y 19ª (las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las materias de fomento de la cultura y promoción de la adecuada utilización del ocio) y 149.3 (las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas), así como en los apartados 4 y 31 del art. 9 del EAC 1979 (competencia exclusiva de la Generalidad en las materias de cultura y espectáculos). La cinematografía estaría vinculada a las materias de cultura y espectáculos, luego la Generalidad considera que dispondría de competencias exclusivas en materia de cinematografía.

Además, mediante el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, se habían traspasado a la comunidad autónoma las funciones y servicios relativos a la cinematografía, con la excepción de las relaciones con los ámbitos estatal e internacional y el Fondo de Protección a la Cinematografía. Ese traspaso tiene

una doble vertiente, según pone de manifiesto la parte demandante: por un lado, atribuiría a las comunidades los medios inherentes a las competencias asumidas y, por otro, desapoderaría a la administración estatal que, desde ese momento, no podría ya intervenir en los ámbitos relativos a las materias traspasadas.

Si bien el derecho estatal se aplicaría supletoriamente mientras la comunidad autónoma no legislara o no emitiera reglamentos, la Generalidad defiende que no podría extenderse a la organización administrativa o al ejercicio de la función ejecutiva, pues estos ámbitos estarían atribuidos exclusivamente a la comunidad autónoma, contrariamente a lo que, según sostiene, ha ocurrido en este caso, en que la ley estatal ha limitado indebidamente el ejercicio de estas potestades autonómicas.

Por último, afirma que, cuando los arts. 1, 2 y 7 de la Ley 1/1982 mencionan al Ministerio de Cultura como órgano que resuelve sobre la calificación de las películas y la clasificación de las salas, hay que entenderlos referidos, en Cataluña, al Departamento de Cultura de la Generalidad.

Como la exhibición de películas X o de arte y ensayo produce consecuencias de carácter fiscal, el abogado de la parte recurrente despeja cualquier duda de que esto pudiera repercutir en la atribución competencial. Lo hace atendiendo a la finalidad de la ley, que no es otra que la clasificación de las películas como núcleo central de un espectáculo, el cine, y no la articulación de medidas económicas o fiscales. Los actos tributarios vendrían en una segunda fase del proceso de intervención administrativa, tras la clasificación y calificación, y la existencia de connotaciones fiscales tampoco invalidaría la competencia principal, afirma. Por tanto, la competencia sería de la Generalidad.

Igualmente lo sería, sostiene ya para finalizar, si el objeto de la ley recurrida fuese el fomento de la cultura, puesto que es competencia exclusiva de la comunidad autónoma de acuerdo con el art. 148.1.17ª CE y el art. 9.4 EAC 1979.

### 3.4.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la Ley 1/1982, de 24 de febrero, y lo hace en base a los fundamentos que seguidamente explicaremos.

En primer lugar, constata que la Generalidad y el abogado del Estado fundan la competencia discutida en preceptos distintos: la primera invoca los arts. 148.1.17ª (fomento de la cultura) y 148.1.19ª CE (adecuada utilización del ocio) y, dentro del marco constitucional, los arts. 9.4 (cultura) y 9.31 EAC 1979 (espectáculos); mientras que el segundo alega el art. 149.1.27ª CE (medios de comunicación social). Para dirimir qué regla debe prevalecer, ve necesario fijar la atención en qué es la calificación de películas, competencia discutida, y los objetivos a los que sirve.

De este modo, constata que la función calificadora de los arts. 1 (películas de carácter pornográfico o que realicen apología de la violencia) y 7 (películas que revistan interés cultural o signifiquen una experimentación en el lenguaje cinematográfico) de la ley impugnada es un medio dirigido a fines opuestos. La calificación de películas de «arte y ensayo» se dirige al fomento de un bien de interés cultural, dotándolo de estímulos fiscales. En cambio, la calificación de películas «X», esto es, pornográficas o que realicen apología de la violencia, se orienta a amparar un bien como es la protección de la juventud y de la infancia (art. 20.4 CE), a través de medidas restrictivas de la actividad.

A continuación, analiza los preceptos constitucionales y estatutarios esgrimidos en el proceso para defender la conformidad o disconformidad con la Constitución de la disposición adicional segunda y de los arts. 1 y 7 de la ley impugnada.

Respecto a los artículos invocados por la Generalidad son, como hemos señalado, el art. 148.1.17ª (fomento de la cultura) y el art. 148.1.19ª (adecuada utilización del ocio) de la Constitución, que entiende le atribuyen una competencia exclusiva, que es asumida luego en los arts. 9.4 (cultura) y 9.31 (espectáculos) del estatuto catalán de 1979.

Que el cine pertenezca a los ámbitos de la cultura y de los espectáculos no permite, según la sentencia, inferir sin más que es una competencia de la Generalidad. Hay que examinar otros artículos, sobre todo el 149.2 CE (el servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado), para advertir que la cultura pertenece tanto a la competencia del Estado como a la de las comunidades autónomas; se produce una concurrencia de competencias en orden a la preservación y estímulo de los valores culturales de la sociedad. Si atendemos a las películas de «arte y ensayo» referidas en el art. 7 de la Ley 1/1982, su calificación como tales comporta unas desgravaciones fiscales estatales (art. 8 de la ley)[71]; luego la competencia de la calificación debe corresponder al Estado.

Por lo que toca a la regla del art. 148.1.19ª CE (adecuada utilización del ocio) asumida por el art. 9.31 EAC 1979 (espectáculos), no hay objeciones para considerar el cine dentro del ámbito de los espectáculos. No obstante, no puede afirmarse sin más que esta sea la regla competencial preferente en el caso de la calificación de películas de la Ley 1/1982. No es así para las películas de «arte y

[71] Art. 8 de la Ley 1/1982: La exhibición comercial de las películas de arte y ensayo (…) quedará exenta de tributar por el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas.

ensayo», como acabamos de ver. Tampoco para las películas «X» porque la regla preferente deriva aquí del carácter de limitación del art. 1 de la Ley 1/1982 (estas películas solo se exhibirán en salas especiales, a las que no podrán acceder menores de dieciocho años) en aras de la protección a la juventud y a la infancia (art. 20.4 CE). Como debe garantizarse un mismo contenido, en todo el Estado, a esta limitación de la libertad justificada en el mencionado art. 20.4 CE, la calificación de las películas «X» será de competencia estatal.

### 3.4.3. Implicaciones

Al rechazarse el recurso de inconstitucionalidad, la competencia sobre la calificación de películas siguió ejerciéndose por la administración central, hasta que la Ley 1/1982 fue derogada por la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine. En concreto, la ley de 2007 derogó los arts. 1, 2 y 6 —relativos a la clasificación de las películas X—, los únicos que quedaban vigentes tras la promulgación de la anterior Ley 15/2001, de 9 de julio, de fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, que había derogado el resto del articulado incluyendo, por tanto, la clasificación de las películas de arte y ensayo.

La Ley 55/2007 del Cine abre la puerta a que la calificación pueda hacerse no solo por la administración central, sino también por los órganos de aquellas comunidades autónomas que ostenten competencias para la calificación de las películas[72].

[72] Art. 8 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine: Calificación de las películas y obras audiovisuales. 1. Antes de proceder a la comercialización, difusión o publicidad de una película cinematográfica (…), esta deberá ser calificada por grupos de edades del público al que está destinada, mediante resolución del director del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales previo informe de la Comisión de Calificación o por los órganos competentes de aquellas Comunidades Autónomas que ostenten competencias para la calificación de las películas y los materiales audiovisuales.

En Cataluña, la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine regula la calificación de las obras cinematográficas y audiovisuales, que será llevada a cabo por el Instituto Catalán de las Industrias Culturales. Establece que, en el ejercicio de esta función, la Generalidad debe colaborar con los órganos y entidades estatales; y reconoce validez a las calificaciones hechas por otros organismos estatales o autonómicos de películas explotadas por empresas con domicilio social fuera de Cataluña.

## 3.5. Sentencia núm. 143/1985 sobre un acta de inspección, concepto cinematografía, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 143/1985, de 24 de octubre, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 344/1982 promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, en relación con el acta de inspección 031008, concepto cinematografía, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura el 10 de mayo de 1982.

### 3.5.1. Objeto y justificación de la demanda

El conflicto de competencia se planteó a raíz de una inspección llevada a cabo por funcionarios del Ministerio de Cultura en una sala de exhibición cinematográfica de Barcelona, de la que se levantó acta, el 10 de mayo de 1982, alegando infracción de la cuota de pantalla con su obligación de emitir cortometrajes (art. 2 de la Ley

3/1980[73] en relación con el art. 2 del Real Decreto 1864/1980[74], de 11 de julio, por el que se dictan normas de desarrollo de dicha Ley).

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña planteó requerimiento de incompetencia, solicitando la anulación del acta de inspección; al haber transcurrido el plazo para la contestación sin que el Gobierno hubiera adoptado resolución expresa, el Consejo Ejecutivo formalizó el conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional el 1 de septiembre de 1982.

La Generalidad considera que el acta vulnera la competencia de la comunidad autónoma; solicita que se dicte sentencia declarando que le corresponde la titularidad de la competencia controvertida y que se anule el acta y cuantos actos han podido dictarse como consecuencia de la misma.

Para fundamentar su demanda, recurre a los artículos de la Constitución y del Estatuto de 1979 por los que la Generalidad asume competencias exclusivas en materia de cultura y espectáculos (arts. 148.1.17ª y 148.1.19ª CE; arts. 9.4 y 9.31 EAC 1979); afirma que, en base a ellos, ostenta la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.

La Generalidad menciona que los servicios y funciones en materia de cinematografía, anteriormente en manos del Ministerio de Cultura, le habían sido

[73] Art. 2 de la Ley 3/1980, de 10 de enero, de regulación de cuotas de pantalla y distribución cinematográfica: Uno. En las sesiones cinematográficas en que se proyecte un único largometraje existirá la obligación de exhibir películas de cortometraje con una duración mínima de proyección de diez minutos. Dos. Las salas de exhibición cinematográfica estarán obligadas a programar, dentro de cada cuatrimestre natural, películas de cortometraje a razón de tres días por cada día de exhibición de películas extranjeras de igual metraje.

[74] Art. 2 del Real Decreto 1864/1980, de 11 de julio: Cuota de pantalla de cortometrajes. Uno. Las películas excluidas del cómputo de la cuota de pantalla por el art. 4º de la Ley 3/1980 no servirán para el cumplimiento de la obligación de exhibir películas de cortometraje con una duración mínima de diez minutos que afecta a los exhibidores cinematográficos que programen sesiones con un único largometraje, según dispone el art. 2º, uno, de la citada Ley. Dos. La exhibición de cortometrajes establecidos por el art. 2º, uno, de la Ley 3/1980 será obligatoria en todas y cada una de las sesiones o pases de que consta la programación diaria.

traspasados mediante el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, por el cual se dotaba a la comunidad autónoma de los medios e instrumentos para ejercer la competencia, al mismo tiempo que la Administración central era desapoderada en ese ámbito material y territorial.

Aunque el acta es un mero trámite de inicio de un expediente que, de acuerdo con el procedimiento, debiera concluir con una resolución, para la Generalidad resulta claro que ha habido una violación de sus competencias exclusivas al haber sido levantada por funcionarios de la Administración estatal y en el territorio de Cataluña.

Sigue argumentando la parte demandante que, si bien cabe la aplicación supletoria de las leyes y reglamentos estatales ante la falta de legislación autonómica en el campo de la exhibición cinematográfica, no ocurre lo mismo con las potestades ejecutivas ya que, una vez traspasados los servicios, la Administración central cesa en el ejercicio de las funciones de ejecución en el territorio de Cataluña, incluida la inspección.

Por consiguiente, la Generalidad concluye que no corresponde a la Administración del Estado la realización de un acto de inspección sobre una materia que es de su competencia exclusiva y, en relación con la cual, han sido traspasados los servicios y funciones. Y termina afirmando que la inspección, la instrucción del expediente y su resolución son competencia autonómica, con lo que el acta de referencia cercena y limita las competencias estatutarias.

### 3.5.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal declara que la titularidad de la competencia ejecutiva controvertida, consistente en extender el acta de inspección inicial de un expediente sancionador en materia de cuotas de pantalla cinematográfica, corresponde a la comunidad

autónoma de Cataluña, a la vez que anula el acta que había sido levantada por el Ministerio de Cultura.

En su fundamentación jurídica, el Tribunal ve el acta como la iniciación de un procedimiento sancionador en materia cinematográfica que el Estado lleva a cabo con el convencimiento de que tiene competencia propia para tramitarlo. Como, además, no ha respondido al requerimiento de incompetencia elevado por la comunidad autónoma, interpreta que el Estado rechaza la pretensión de la misma. Así pues, el Tribunal determina que existe base suficiente para formalizar el conflicto de competencia, por haber ejercido el Estado la función inspectora y estimado la comunidad autónoma que le correspondía la titularidad de la misma.

Recuerda el Tribunal la doctrina jurisprudencial en base a la cual las comunidades autónomas asumen la titularidad de las competencias en virtud de su estatuto de autonomía. En el supuesto que examinamos, se considera que la competencia cinematográfica fue transferida y asumida por la Generalidad en el estatuto de autonomía de 1979. Sin embargo, el Estado seguiría ejerciendo provisionalmente la función de inspección, hasta tanto se llevara a cabo la transferencia de las funciones y servicios. Como la transferencia se materializó en el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero[75], es a partir de ese momento cuando el Estado carece ya de la facultad para ejercer supletoriamente la competencia traspasada, ni siquiera con carácter provisional, sin que fuera óbice la no transferencia real del personal inspector.

Sigue argumentando que, aunque no es hasta 1982 cuando la Generalidad crea personal al servicio de la inspección cinematográfica, mediante el Decreto 139/1982, de 4 de junio, en el período que media entre el decreto de traspasos de

[75] Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Ministerio de Cultura a la Generalidad de Cataluña.

1981 y este último, la Generalidad fue la titular única de la competencia en toda su amplitud y el Estado no pudo ya ejercer las funciones que antes le pertenecían.

El Tribunal sugiere que la Generalidad pudo haber solicitado la colaboración del Estado para realizar la función inspectora, dado que no tenía personal, y que el Estado también pudo requerir a la comunidad autónoma para que ejerciera su competencia, en el caso de falta de desempeño de la misma. Pero no es posible aceptar que el Estado, que carecía de competencias para ello, siguiera ejerciendo las competencias de las que se había desprendido mediante el decreto de traspasos.

Todo ello conduce al Tribunal Constitucional a declarar que la ejecución de la competencia debatida correspondía a la Generalidad de Cataluña y que no existía incompetencia por razón del tiempo para que esta ejerciera la actividad inspectora.

A continuación, pasa a examinar la alegación del abogado del Estado de que la Ley 3/1980, de 10 de enero, reguladora de las cuotas de pantalla y la distribución cinematográfica concede competencia al Ministerio de Cultura para imponer sanciones por incumplimiento del régimen de cuotas, extendiéndose a la capacidad de incoar y tramitar expedientes derivados de las actas de inspección.

En apoyo de esta competencia, sostiene también el abogado que las cuotas de pantalla quedan fuera del traspaso realizado por el Real Decreto 1010/1981, pues giran en torno a la ordenación de las relaciones en el ámbito estatal en materia de cinematografía y no permiten una fragmentación por exceder del ámbito de intereses de las comunidades autónomas.

Para decidir la cuestión y saber si la inspección correspondía al Estado o a la Generalidad, función que ambos reclaman para sí, el Tribunal considera que

antes debe determinarse cuál es la competencia debatida atendiendo a los títulos invocados para sustentar las respectivas pretensiones; por un lado, el Estado aduce las competencias sobre medios de comunicación social (art. 149.1.27ª CE), cultura (art. 149.2 CE), comercio exterior (art. 149.1.10ª CE) y planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª CE); en tanto que la Generalidad, los de fomento de la cultura (arts. 148.1.17ª CE y 9.4 EAC 1979), ocio (art. 148.1.19ª CE) y espectáculos (art. 9.31 EAC 1979). Ahora bien, la STC 49/1984, dictada en el recurso sobre las salas especiales de exhibición cinematográfica, excluyó que la materia cinematografía quedara amparada bajo el título competencial de medios de comunicación social (art. 149.1.27ª CE) y determinó que, en su lugar, quedaba bajo el de cultura.

En cuanto a la Ley 3/1980, que regula las cuotas de pantalla, su objetivo es asegurar la proyección de películas españolas para estimular su producción, por lo que limita la obtención de licencias de doblaje de películas extranjeras a las empresas distribuidoras que hayan iniciado el rodaje de una película española o que hayan adquirido los derechos de explotación, cuando acrediten su estreno o cuando hayan obtenido ciertos ingresos.

Dicho contenido no permite, a juicio del Tribunal, encajar la competencia en el título concurrente de cultura sino en el de espectáculos, pues no se subraya aquí la relevancia cultural del contenido de las películas, sino la finalidad del entretenimiento de personas a través del fomento del cine español que se trata de proteger. De este modo, desmonta el argumento del art. 149.2 del abogado del Estado, con lo que este ya no ostenta aquí una competencia en materia de cultura, que hubiera sido concurrente con la de la Generalidad.

La competencia exclusiva sobre espectáculos la asumió la Generalidad de Cataluña a través del art. 9.31 EAC 1979; por lo que la competencia ejecutiva

discutida, consistente en formular el acta de inspección cinematográfica y tramitar el posible expediente sancionador por infringir la legislación sobre cuotas de pantalla, corresponde a la Generalidad. Los títulos alegados por el Estado que pudieran tener una incidencia colateral en la actividad cinematográfica, como ocurre con las competencias relativas al comercio exterior y a la planificación general de la actividad económica (arts. 149.1.10ª y 149.1.13ª CE), no pueden llegar a desvirtuar la competencia perteneciente a la comunidad autónoma. Tampoco se desvirtúa la competencia ejecutiva debatida por el hecho de que exista una relación de ámbito estatal[76], relación que hubiera justificado una excepción al traspaso de funciones; y no lo hace «en atención al especial contenido de la competencia ejecutiva objeto del conflicto», según palabras del Tribunal.

Por otro lado, afirma que la Ley 3/1980, que atribuye al Ministerio de Cultura la imposición de sanciones por infringir la cuota de pantalla, solo se aplica cuando el Estado sea el titular de las competencias. En el caso que nos ocupa, una vez reconocida, constitucional y estatutariamente, la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de cinematografía en el sentido de espectáculo, una mera ley, como es la Ley 3/1980, no puede desposeer a la comunidad autónoma de su potestad ejecutiva correspondiente, ejercitada en este caso para la inspección y tramitación de un expediente sancionador.

En conclusión, resulta procedente, para el Tribunal, declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que el

[76] Relación de ámbito estatal porque los parámetros que usa la ley 3/1980 sobre cuotas de pantalla se refieren al conjunto de España. Así, el art. 3 apartado c) dice: La tercera licencia se concederá al distribuidor cuando este acredite que la película ha conseguido unos ingresos brutos en taquilla de veinte millones de pesetas o cuando la citada película sea estrenada en veinte capitales de provincia (…).

acta debe ser anulada, pues fue originada por funcionarios del Ministerio de Cultura sin tener competencia para ello[77].

### 3.5.3. Implicaciones

El Tribunal justifica su decisión en base, en primer lugar, a la integración de la cinematografía en el marco competencial sobre espectáculos, dando la razón a la Generalidad. El abogado del Estado, en cambio, había alegado el título competencial de medios de comunicación y de colaboración cultural entre comunidades, así como el de comercio exterior y de planificación económica general.

Un segundo motivo por el que considera que la competencia corresponde a la comunidad autónoma es que ya se ha efectuado el traspaso de las funciones y servicios relativos a la cinematografía y, por tanto, el Estado ha perdido toda potestad para ejercer ninguna función sobre ella. Además, pese a la alegación del Estado de que lo relativo a las cuotas de pantalla entra en el ámbito de las relaciones a nivel estatal y excede los intereses de cada comunidad autónoma en particular, la competencia ejecutiva discutida no supondría una excepción al traspaso de funciones en atención a su especial contenido, en palabras del Tribunal.

La sentencia reafirma el traspaso de funciones y servicios de cinematografía a la Generalidad, por lo que queda asentado que los funcionarios estatales no podrán actuar en dicha materia en el territorio de la comunidad autónoma; las competencias ejecutivas son las cuestionadas en este caso y el Tribunal deja claro que corresponden a la administración autonómica. Los preceptos de la ley de

[77] Art. 6.1 Ley 3/1980: Por razón de las infracciones a que se refiere el artículo anterior podrán imponerse las siguientes sanciones (…). La competencia para la imposición de estas sanciones corresponde al Ministerio de Cultura.

regulación de cuotas de pantalla abarcan solo las competencias que pertenecen a la Administración del Estado, sin interferir en las que pertenecen a la comunidad autónoma catalana.

Las consecuencias de esta actividad inspectora son tributarias, por la posible imposición de sanciones, y de ordenación de la actividad económica general, pues la cuota de pantallas afecta al conjunto de territorios del Estado y fomenta la producción cinematográfica. Sin embargo, al aplicar la competencia exclusiva en materia de espectáculos, el Tribunal da la razón a la comunidad autónoma y le atribuye la titularidad anulando el acta y cuanto se hubiera dispuesto como resultado de la misma.

La regulación de las cuotas de pantalla hecha por la Ley 3/1980 será modificada por el Real Decreto Legislativo 1257/1986, de adaptación a las normas de la Comunidad Europea en materia cinematográfica; y, posteriormente, por la Ley 55/2007 del Cine. La normativa ya no habla de películas españolas, sino de la obligación de exhibir obras cinematográficas de países miembros de la Unión Europea; el régimen sancionador será sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas.

También la Generalidad ha ido emitiendo disposiciones sobre cuotas de pantalla y sobre actividad inspectora acerca de las empresas cinematográficas establecidas en Cataluña, por medio de los Decretos 163/1982 y 267/1999 y, luego, de algunos preceptos de la Ley 22/2005, de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, finalmente derogados por la Ley catalana 20/2010, de 7 de julio, del Cine, que establece el régimen sancionador y obliga a las empresas exhibidoras a respetar la normativa aplicable sobre obligaciones de cuota de pantalla, que habrá que entender como la normativa estatal que transpone, en definitiva, la europea.

Tanto en las normas estatales como en las de ámbito autonómico catalán, se define la actividad cinematográfica como un sector estratégico de la cultura y la economía; ninguna referencia aparece, en cambio, a su consideración como espectáculo.

## 3.6. Sentencia núm. 149/1985 sobre el Decreto de la Generalidad de Cataluña relativo a la regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 149/1985, de 5 de noviembre, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 508/1982 promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Generalidad de Cataluña, en relación con el Decreto núm. 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la comunidad autónoma indicada, sobre regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica.

### 3.6.1. Objeto y justificación de la demanda

La demanda la presenta el abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, a raíz del Decreto 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre la regulación de los billetes de entrada a las salas de exhibición cinematográfica, solicitando que se declare que la gestión del control de taquillas cinematográficas corresponde al Estado y que se anule el citado decreto.

El abogado del Estado basa su pretensión en los siguientes motivos. En primer lugar, afirma que el Decreto autonómico 264/1982 reproduce sustancialmente la regulación contenida en el Real Decreto 1419/1978, de 26 de junio, por el que se establecen normas de control de taquilla en salas de exhibición cinematográfica.

Esta reiteración, afirma, es reprochable por no ajustarse a las normas de corrección técnico-jurídica, por atribuir a los órganos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña las competencias de gestión o ejecución de la indicada regulación y porque, de este modo, el Consejo Ejecutivo se arroga una competencia normativa que permitiría, en el futuro, alterar aquella regulación.

Se trata, según el abogado del Estado, de deslindar las competencias atendiendo a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Las medidas relativas al taquillaje cinematográfico nacieron para posibilitar el adecuado control de los tributos por la venta de billetes, cuyos importes van destinados al Fondo de Protección a la Cinematografía; un 15 por 100 de la recaudación bruta en taquilla debe destinarse a subvenciones con cargo al Fondo. De ahí la conexión entre la intervención administrativa de los billetajes de entrada a las salas y la actuación de fomento y coordinación de la industria cinematográfica articulada a través del Fondo. Por todo ello, el abogado del Estado considera que el control de taquillaje cinematográfico se integra en la regulación sobre el Fondo de Protección a la Cinematografía que, recordemos, quedaba exento del traspaso de competencias a la Generalidad, como vimos en el análisis de la sentencia 49/1984 sobre calificación de películas.

El punto concreto objeto de la controversia es la intervención administrativa en el taquillaje cinematográfico y, entre los títulos competenciales que podrían aplicarse —cultura y medios de comunicación social—, aprecia que el más congruente sería este último, es decir, la regulación de los medios de comunicación social, puesto que el concepto empleado en el art. 149.1.27ª CE tiene un alcance superior al agregado «prensa, radio y televisión», comprendiendo cualquier soporte o vehículo para cualquier mensaje que pretenda una difusión social. Incluso podría aplicársele el título competencial relativo a la ordenación del sector industrial; en cambio, no opina así del de

cultura, pues al ser competencia exclusiva de las comunidades autónomas[78] su empleo atraería todas las materias en que fuera concebible una acción política o administrativa de cariz cultural y se vaciaría de contenido una gran parte de las competencias estatales.

A tenor de los arts. 149.1.27ª CE, 149.2 CE y 16.2 EAC 1979, sostiene que la intervención administrativa sobre el billetaje de entrada, en cuanto instrumento para la dotación de un Fondo de Protección que articula las actuaciones de coordinación y fomento, tiene carácter de ordenación básica a la que deben sujetarse las competencias autonómicas. El Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Ministerio de Cultura a la Generalidad de Cataluña, mantiene la gestión unitaria de dicho Fondo y solo articula un mecanismo de cesión, conforme al cual las competencias de gestión de la Generalidad quedan concretadas al otorgamiento de subvenciones con cargo a la parte cedida, manteniéndose los servicios estatales en la gestión de las restantes actividades. Especifica que esta particularidad se mantendrá en tanto no varíe la normativa que rige el Fondo de Protección a la Cinematografía en esos momentos.

Las razones de esta excepcionalidad pueden estar en la trascendencia fiscal del control de taquillas y en la dificultad de fragmentar los resultados obtenidos por la explotación de una película entre los diversos territorios autonómicos.

Lo que aquí se cuestiona es la gestión, no la competencia normativa; según el Real Decreto de traspaso[79], la organización o puesta en funcionamiento de un servicio por la comunidad autónoma no se producirá hasta tanto no se verifique la

[78] Art. 9 EAC 1979: La Generalidad de Cataluña tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 4. Cultura.
[79] Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Ministerio de Cultura a la Generalidad de Cataluña.

transferencia siguiendo dicha normativa. Resulta entonces inadmisible, sigue argumentando el abogado del Estado, que la comunidad autónoma ejercite su competencia normativa para articular el ejercicio de competencias de gestión por los órganos de la comunidad y se adelante, así, al procedimiento previsto en la CE y el EAC 1979; la comunidad debe respetar el condicionamiento temporal a la asunción de facultades de gestión que viene impuesto por la norma de transferencia; recordemos el inciso del decreto de transferencias «en tanto se mantenga la actual normativa que lo rige». Ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña amparan que, entre las competencias normativas autonómicas esté el regular unilateralmente la transferencia de servicios, conforme al art. 147.2 d) CE[80] y disposición transitoria sexta EAC 1979[81].

Como conclusión, el abogado del Estado afirma que el decreto impugnado vulnera la ordenación básica de la materia (ya que el control de la taquilla cinematográfica, asociado a la dotación del Fondo de Protección a la Cinematografía, requiere una gestión unitaria según el Real Decreto 1010/1981) y, en todo caso, infringe la competencia estatal respecto a la transferencia de servicios.

### 3.6.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal Constitucional deniega la pretensión de la demanda y declara que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

---

[80] Art. 147.2 d) CE: Los estatutos de autonomía deberán contener: Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

[81] Disposición transitoria 6ª EAC 1979: El traspaso de los servicios inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a la Generalidad, se hará de acuerdo con las bases siguientes: 1. Una vez constituido el Consejo Ejecutivo o Gobierno de la Generalidad, y en el término máximo de un mes se nombrará una comisión mixta encargada de inventariar los bienes y derechos del Estado (…).

Sintetiza las discrepancias, que se articulan en torno a tres puntos: uno, si la competencia controvertida se encuadra en la ordenación básica de los medios de comunicación, o en la materia de cultura o espectáculos; dos, si existe conexión entre la gestión del Fondo de Protección Cinematográfica y el control de la taquilla; y tres, si el control del taquillaje por la Generalidad debe esperar a que se produzca el traspaso de servicios según lo previsto en el Real Decreto 1010/1981.

Primeramente, desecha que la cinematografía, en el caso examinado, deba incluirse en la competencia sobre medios de comunicación social (por las razones expuestas en la STC 49/1984) o en la de cultura, pues la finalidad del Fondo no es su fomento sino la cinematografía como entretenimiento o diversión. Así pues, el título que actúa en este caso es el de espectáculos, sobre el que la comunidad autónoma posee competencia exclusiva (art. 9.31 EAC 1979).

Respecto al segundo punto a debatir, si existe o no una conexión entre la gestión del Fondo de Protección a la Cinematografía y el control de la taquilla en las salas de exhibición cinematográfica, matiza, de acuerdo con lo alegado por la Generalidad, que el control de taquilla ejercido por la Generalidad sirve también a otras finalidades, en concreto, es un medio de información sobre la exhibición de películas en Cataluña y, en consecuencia, el único instrumento para resolver la distribución de las subvenciones cedidas y las partidas destinadas en su propio presupuesto para fomentar la industria cinematográfica.

Considera que el decreto autonómico impugnado no impide el control de taquilla por parte del Estado ni rompe con la existencia del Fondo de Protección a la Cinematografía, ya que deja en vigor la obligación de los exhibidores de presentar un parte-declaración a la Administración del Estado, que es el que

permite la conexión entre el Fondo de Protección a la Cinematografía y el control de taquillas en las salas de exhibición cinematográfica.

Por tanto, el Decreto impugnado ni invade ni altera el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado, sino que es expresión de las competencias que en materia de espectáculos corresponden a la Generalidad de Cataluña. El control que ejerce la Generalidad es a otros efectos distintos del que ejerce el Estado y no lo impide o perjudica. Además, recuerda el Tribunal su criterio de que la subvención no delimita competencias, es decir, no puede erigirse en núcleo que atraiga sobre sí toda la competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma.

El Tribunal determina que cual sea el título atributivo de competencias tiene escasa relevancia aquí, pues lo que se cuestiona es la mera gestión del control de taquilla, que el Estado entiende le pertenece por no haberse traspasado los servicios relativos al Fondo de Protección Cinematográfica, aunque debe transferir subvenciones a la comunidad autónoma catalana para el fomento de determinadas películas.

Sigue argumentando que la normativa impugnada de la Generalidad convive perfectamente con la regulación estatal, porque se persiguen distintas finalidades con el control de las taquillas en Cataluña: para el Estado, el desarrollo del Fondo y la imposición fiscal; para la Generalidad, el conocimiento de los datos precisos para la distribución de las subvenciones y para el fomento de una cinematografía en Cataluña. Tampoco se quebranta ni la gestión unitaria del Estado sobre el Fondo, porque la Generalidad la realiza a otros efectos distintos, ni el condicionamiento temporal para la asunción de competencias por esta última anulando las del Estado, pues utiliza las que le corresponden para actividades diferentes.

El tercer y último punto a examinar es si el control de taquilla por parte de la Generalidad debe esperar hasta que se produzca el correspondiente traspaso de servicios, en los términos previstos en el Real Decreto 1010/1981.

Recordemos que la postura del abogado del Estado era que las competencias cinematográficas reguladas en el decreto de la Generalidad no podían ejercerse mientras no se produjera el traspaso efectivo del servicio, el cual no se había desencadenado aún por estar pendiente de la suscripción del convenio entre el Estado y la Generalidad; recordemos el literal del Real Decreto 1010/1981: «En cuanto al fondo de protección a la cinematografía, en tanto se mantenga la actual normativa que lo rige, se transfiere a la Generalidad el porcentaje, que se determine por Convenio, de la parte del fondo destinada a subvencionar películas de especial calidad y especial para menores».

Basándose en la jurisprudencia consolidada, en la que se afirma que la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas viene establecida por la Constitución y los respectivos estatutos de autonomía, de modo que los decretos de traspaso de servicios se limitan a transferir estos y no transfieren competencias, el Tribunal dictamina que el decreto impugnado no interfiere en la previsión sobre el Fondo de Protección a la Cinematografía ni, por tanto, la Generalidad tiene que esperar para emanarlo a que se suscriba el convenio mencionado.

Concluye que la particularidad respecto al fondo, recogida en el decreto de traspaso, no entraña que el Estado deba monopolizar el control de taquillas a todos los efectos mientras no se suscriba el convenio; o, dicho de otro modo, el que subsista el control estatal para la gestión del fondo no perjudica el establecimiento de un control paralelo, a otros efectos, por parte de la comunidad autónoma.

Ni del decreto de traspasos ni del Estatuto de Autonomía se deduce que el ente autonómico no sea competente para dictar el decreto impugnado; por otro lado, la materia regulada en el mismo tampoco puede subsumirse en las relaciones en los ámbitos estatal e internacional que, en materia de cinematografía, corresponderían al Estado.

La unidad en la normación y en la gestión en el ámbito estatal no se ve lesionada por el Decreto 264/1982 impugnado, pues respeta las competencias estatales al mantener la obligación de las salas exhibidoras de presentar el parte-declaración al Ministerio de Cultura.

### 3.6.3. Implicaciones

El decreto catalán de 1982 sobre regulación de billetes de entrada a las salas de exhibición cinematográfica se mantuvo vigente hasta su derogación por el Decreto 267/1999 sobre régimen administrativo de la cinematografía y el audiovisual, aunque esta norma, tal como indica su preámbulo, no hace más que actualizar la regulación existente para adecuarla, por un lado, a la evolución del sector cinematográfico y a la incorporación de las nuevas tecnologías y, por otro, a la doctrina del Tribunal Constitucional. Los artículos referentes al control de billetaje se mantienen prácticamente idénticos en los dos decretos.

En cuanto a la norma estatal, el Real Decreto 1419/1978 para el control de taquilla en salas de exhibición cinematográfica que, según la demanda, había sido reproducido por el decreto autonómico impugnado, se mantuvo en vigor hasta 1997, en que fue derogada por el Real Decreto 81/1997, el cual, además de adecuar el control de taquilla a los nuevos medios informáticos, establece que los artículos relativos a dicho control no se aplicarán en aquellas comunidades autónomas que hubieran dictado normas en la materia. En concreto, y respecto al parte-declaración de exhibición, dispone que las empresas titulares deberán enviarlo al

Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales o a la Administración de la comunidad autónoma competente; luego en Cataluña se aplica esta segunda opción. Por tanto, no hay cambios posteriores en el ámbito de las competencias.

## 3.7. Sentencia núm. 87/1987 sobre el Decreto y la Orden de la Generalidad de Cataluña relativos a la clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 87/1987, de 2 de junio, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 220/1984, promovido por el Gobierno, en relación con el Decreto 495/1983, de 8 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, y la Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual.

### 3.7.1. Objeto y justificación de la demanda

El objeto de la demanda presentada por el Gobierno son dos normas de la Generalidad —el Decreto 495/1983, de 8 de noviembre, y la Orden de 21 de noviembre de 1983, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual— que, según el abogado del Estado, atentan contra la competencia estatal.

El abogado sostiene que la comunidad autónoma se reconoce, mediante estas dos disposiciones, competencia calificadora o clasificadora de películas y material audiovisual, con lo que contraría la Ley 1/1982[82], y, ante todo, la competencia

[82] Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las Salas Especiales de Exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje.

exclusiva estatal del art. 149.1.27ª CE. Este precepto atribuye al Estado la potestad para adoptar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, es decir, cualquier medio por el que se lleve a cabo el proceso de comunicación.

Sigue argumentando que el uso de estos medios queda sujeto al régimen jurídico básico de los derechos fundamentales, sobre todo a los límites que configurarán el ejercicio de los mismos, entre ellos, la protección de la juventud y de la infancia.

Aunque la comunidad autónoma ostenta competencias exclusivas en materia de cultura y espectáculos, algo con lo que tienen que ver los medios de comunicación, la lectura de las disposiciones en conflicto refleja que estas suponen una regulación de policía, al fijar límites a un derecho de comunicación fundamentándose en la protección de la juventud y de la infancia, como ya hemos señalado, o hacen una calificación de películas con trascendencia fiscal que, igual que en el caso de los límites, precisa de un tratamiento unitario en todo el territorio, de acuerdo con la Ley 1/1982.

La parte demandante no cree que la comunidad autónoma pudiera hacer valer, a su favor, la competencia en materia de cultura respecto a estas disposiciones en cuestión. Primero, porque las medidas de policía no estarían amparadas por dicha competencia. Segundo, porque la competencia sobre cultura es, más que exclusiva, concurrente. Y tercero, porque sería difícil identificar un medio de comunicación con un contenido cultural preciso, ya que el contenido del cine o los medios audiovisuales no tiene que ser calificado necesariamente como «cultural».

En apoyo de la demanda, el abogado dice que la función calificadora debatida corresponde al Estado porque, de no ser así, se llegaría a la consecuencia de admitir una diversidad de calificaciones, introduciéndose, de este modo, un

límite indirecto a la libre circulación de un bien jurídico. Sobre la calificación de películas como de «arte y ensayo», también aquí debe ostentar las competencias el Estado, dado que lleva aparejado un beneficio tributario y no puede admitirse una diversidad de trato fiscal. Por ello, en materia cinematográfica, afirma que las normas aplicables aquí serían solo las estatales.

Por todo lo expuesto, el abogado suplica que se dicte sentencia en la que se anulen las disposiciones referidas de la Generalidad de Cataluña, declarándose la competencia del Estado para regular las materias objeto de dichas normas y para dictar los actos de calificación de películas y demás medios de reproducción audiovisual.

### 3.7.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal Constitucional declara que, salvo la competencia para otorgar la calificación «X» o «arte y ensayo» para las películas cinematográficas, todas las demás de regulación o ejecución que se recogen en las disposiciones discutidas corresponden a la Generalidad y no invaden las competencias del Estado.

Antes de examinar el fondo del asunto, el Tribunal hace dos observaciones sobre el contenido dispositivo de los preceptos controvertidos y sobre la diversidad de títulos competenciales que las partes esgrimen para dar fundamento a sus posiciones.

El contenido de la normativa controvertida atañe a la clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual: el procedimiento para obtener la clasificación, las modalidades de la misma y las consecuencias del incumplimiento, por las empresas del ramo, de la obligación de instar la clasificación del Departamento de Cultura de la Generalidad. Otras prescripciones aluden a las reglas para la exhibición pública de material

audiovisual, a la exigencia de inscripción en un registro administrativo de las empresas titulares de las salas de exhibición, a la regulación de las películas calificadas como «X» y al régimen temporal para la legalización del material audiovisual.

Tras recordar los fundamentos de la demanda, el TC apunta que, a juicio de la parte demandante, la Generalidad habría desconocido la competencia estatal para adoptar las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social»; también habría atentado contra el derecho a la comunicación y, por tanto, contra las condiciones de igualdad de todos los españoles. En cambio, la comunidad autónoma catalana basa la defensa de su competencia en los apartados 29 y 31 del art. 9 EAC 1979, es decir, ocio y espectáculos.

Vuelve a repetir el Tribunal lo ya dicho en la STC 49/1984, esto es, que para una correcta localización competencial de la materia hay que recurrir al sentido o finalidad de los títulos competenciales recogidos en la Constitución y en los estatutos de autonomía y, junto a ello, al contenido de las disposiciones en conflicto. En la referida sentencia se aclaró que la expresión «medios de comunicación social» no atrae por sí a las manifestaciones culturales que tienen en otros preceptos sus propias y prevalentes reglas de competencia.

Constata también que buena parte de las disposiciones contenidas en las normas impugnadas se refieren a la clasificación y a la utilización de un material cinematográfico o audiovisual destinado a la exhibición pública y que ello entra en el ámbito normativo de los espectáculos o en el de ocio. Sin embargo, afirma que no puede resolverse, sin más, que la competencia corresponde a la comunidad autónoma pues habrá que ver si hay conexiones relevantes que

nieguen o maticen esta asignación competencial que, en principio, por tratarse de espectáculos, correspondería a la comunidad autónoma.

Comienza matizando la calificación de películas cinematográficas que se prevé en la Orden de 21 de noviembre de 1983, una de las dos disposiciones objeto del conflicto. La Orden prevé que puedan identificarse unas películas con el signo «X», otras como «películas de arte y ensayo» y, por último, las «películas para salas comerciales».

El Tribunal afirma que las dos primeras calificaciones («X» y «arte y ensayo») no pueden ser dispensadas por las autoridades autonómicas, sino por la estatal dado que conllevan una serie de efectos de carácter fiscal que, inevitablemente, deben aplicarse con carácter uniforme en todo el territorio. Es la misma conclusión a que llegó la anterior STC 49/1984, reconociendo la exclusiva competencia estatal para otorgar las calificaciones de películas «X» y de «arte y ensayo».

Respecto a otros preceptos del decreto y de la orden en conflicto, en concreto los relativos a las condiciones para la exhibición pública del material audiovisual, sostiene que corresponderían a la competencia de la comunidad autónoma sobre espectáculos, pues no representarían una limitación a los derechos fundamentales (libertad de expresión) del art. 20 CE, sino solo ciertas restricciones a la publicidad y modo de exhibir películas «X» en atención a la incidencia social de sus contenidos (pornográficos o apologistas de la violencia).

Ahora bien, el Tribunal distingue que el contenido principal de las disposiciones en conflicto es la clasificación por edades de las películas cinematográficas y del material audiovisual: las condiciones para instar la clasificación, el contenido de la misma, las consecuencias de la inobservancia de esta carga y la exigencia de que la clasificación se haga constar cuando se exhiba o comercialice la película.

Considera que los títulos competenciales son los establecidos en los apartados 29 y 31 del art. 9 EAC 1979, esto es, el ocio y los espectáculos públicos, a favor de la comunidad autónoma catalana. La exigencia establecida por las normas en conflicto de que, con carácter previo a la exhibición de películas, se obtenga la correspondiente clasificación por edades, aparece también recogida en el ordenamiento general del Estado; luego la Generalidad no ha introducido un límite nuevo y distinto que afecte esta actividad.

Sigue fundamentando su postura en que tales competencias en manos de la Generalidad no suponen un obstáculo para la libre circulación de bienes en todo el territorio; la argumentación contraria sí llevaría a una constricción de las potestades autonómicas. En apoyo de este planteamiento, cita que el decreto excepciona de la carga de instar la clasificación a aquellas empresas con domicilio social fuera de Cataluña que la hubieran obtenido de otros organismos estatales o autonómicos competentes; es decir, que en el territorio de Cataluña conviven o son compatibles la calificación realizada por la Generalidad con la que pueda hacer el Estado u otras comunidades autónomas. Por otro lado, la calificación como «X» o la mención «arte y ensayo» son de exclusiva competencia estatal en todo el territorio nacional, incluso si la película hubiera sido previamente calificada por el Departamento de Cultura de la Generalidad.

Acepta el Tribunal que admitir la competencia autonómica de la clasificación por edades puede llevar a que una misma película o material audiovisual reciba una diversa clasificación en diferentes partes del territorio nacional. Sin embargo, considera que las calificaciones tienen un carácter meramente orientador, por lo que no inciden en ninguna de las libertades fundamentales del art. 20 CE ni tampoco marcarán ninguna diferencia en sus posibilidades de difusión.

Así pues, el Tribunal solo reconoce la competencia del Estado en la calificación de películas con el signo «X» o con el distintivo «arte y ensayo». Todas las demás determinaciones previstas en las disposiciones objeto del conflicto son competencia de la comunidad autónoma.

### 3.7.3. Implicaciones

El Decreto de la Generalidad de Cataluña número 495/1983, de 8 noviembre, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual se mantuvo vigente hasta 1999, cuando fue derogado por el Decreto 267/1999, de 28 de septiembre, sobre régimen administrativo de la cinematografía y el audiovisual.

En este nuevo decreto se dispone que, para la exhibición, comercialización o promoción de una obra audiovisual en el territorio de Cataluña, será el Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña quien otorgue la calificación de la obra por grupos de edad.

En el caso de que el Departamento de Cultura considerara que una película debe exhibirse en salas X, remitiría el expediente a la Administración del Estado para su resolución. Sin embargo, no se hace mención alguna a las películas «de arte y ensayo».

Por consiguiente, la clasificación de las películas ya solo es por grupos de edad y será el Departamento de Cultura el que la otorgue, de acuerdo con los rangos establecidos en la normativa estatal. Se admiten las concedidas, por otros organismos estatales o autonómicos competentes, a las empresas radicadas fuera de Cataluña.

## 3.8. Sentencia núm. 15/1989 sobre la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 15/1989, de 26 de enero, pronunciada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 728, 731 y 735/1984, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, contra determinados preceptos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

### 3.8.1. Objeto y justificación de la demanda

Aunque la sentencia es fruto de tres recursos acumulados, promovidos respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Gobierno Vasco y por la Junta de Galicia, hemos analizado solamente la demanda presentada por el gobierno catalán —recurso núm. 728/1984— ya que, como señalábamos en el capítulo anterior, es la única que sustenta una pretensión relativa a los medios de comunicación.

El objeto de dicho recurso lo forman varios artículos de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de los cuales, por la materia que trata, nos interesa únicamente el **art. 17**:

> *Los medios de comunicación social de titularidad pública dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores o usuarios. En tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y demás grupos o sectores interesados, en la forma que reglamentariamente se determine por los poderes públicos competentes en la materia.*

El abogado de la Generalidad comienza la formulación del recurso señalando que, de la lectura de la ley, parece desprenderse el criterio de que el Estado cuenta

con una competencia específica sobre la materia «defensa de los consumidores y usuarios» que le habilitaría para legislar y producir reglamentos.

No obstante, recuerda que Cataluña ha asumido competencias específicas en esta materia a través de su Estatuto; a pesar de que puedan estar acotadas por las facultades estatales de planificación de la actividad económica general, o por principios como los de libre circulación de bienes, libertad de empresa o unidad de mercado.

Admite que el carácter multidisciplinar de la defensa del consumidor también puede dar lugar a que concurran otras reglas competenciales que justifiquen una intervención estatal, como por ejemplo la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1ª CE).

Pero, en todo caso, sostiene que el Estado no dispone de ningún título competencial que justifique la adopción para todo el territorio de una ley tan completa como la impugnada, que impida el ejercicio de las potestades normativas de las comunidades autónomas.

Concluye que la ley ha nacido con vocación de que sus determinaciones sean aplicables en todo el territorio del Estado, incluso en el de aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, han asumido competencias en la defensa y protección de consumidores y usuarios. Y señala que los preceptos impugnados, entre ellos el art. 17 mencionado, son inconstitucionales por violar el orden de competencias establecido por la Constitución y el Estatuto de Cataluña.

A continuación, expone los concretos motivos de inconstitucionalidad frente a las disposiciones impugnadas que, en relación con el art. 17 de la ley, son los siguientes.

El art. 17 prevé en su primera parte que «los medios de comunicación social de titularidad pública dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios». La parte demandante objeta que se refiera a los medios de titularidad pública, en lugar de haberse limitado a los de titularidad estatal.

Con ello, la ley pretende abarcar también los medios de comunicación social de titularidad autonómica y contradice, así, lo dispuesto en varios artículos constitucionales (art. 2 CE sobre reconocimiento del derecho a la autonomía de las regiones y nacionalidades; art. 137 CE sobre autonomía de las comunidades autónomas para la gestión de sus respectivos intereses; y art. 148.1.1ª CE sobre competencia de estas para organizar sus instituciones de autogobierno).

Especialmente, la ley pugna contra el art. 16.3 EAC 1979, que atribuye a la Generalidad una competencia exclusiva para regular su propia televisión, radio y prensa y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines, entre los cuales, señala, estaría la protección de los consumidores y usuarios.

### 3.8.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El fallo del Tribunal Constitucional estima parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, declarando inconstitucionales y, por tanto, nulos determinados artículos; de no aplicación directa a las comunidades con competencias en la materia, otros; y desestimando el recurso en todo lo demás.

En lo que concierne a la demanda del ejecutivo catalán, declara que el art. 17 de la ley no es de aplicación directa en las comunidades que han asumido la

competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios, tal es el caso de Cataluña.

Veamos en qué fundamenta su decisión.

En primer lugar, considera que la previsión que hace la ley es constitucional; se trata de que los medios de comunicación social de titularidad pública dediquen espacios no publicitarios a la información y educación de los consumidores y usuarios, facilitando el acceso o participación de las asociaciones «en la forma que reglamentariamente se determine por los poderes públicos competentes en la materia».

Ahora bien, el alcance o eficacia de esta norma para aquellas comunidades autónomas que dispongan de medios de comunicación social propios ya es otro asunto. Para dilucidarlo, es necesario aclarar si este precepto es o no una norma básica, pues si lo es, entonces será de aplicación.

El Tribunal considera que el art. 16.3 EAC 1979 reconoce que la Generalidad podrá regular, crear y mantener todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines, pero tal reconocimiento no supone una competencia exclusiva pues, en todo caso, lo será en el marco de las normas básicas del Estado, tal como afirma el propio artículo en sus distintos apartados.

La Constitución, en su art. 149.1.27ª CE atribuye al Estado la fijación de las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social.

Conforme a estos dos preceptos, parece que el art. 17 de la ley podría acogerse a la consideración de norma básica, en el ejercicio que corresponde al Estado para fijar las bases en la regulación de los medios de comunicación social, estableciendo la obligación de todos los medios de comunicación social de

titularidad pública (estatales o autonómicos) de dedicar espacios y programas a la información y educación de los consumidores, así como de facilitar el acceso a las asociaciones y grupos interesados en la materia. Además, el precepto hace alusión al desarrollo de esta obligación a través de normas reglamentarias, lo que evidenciaría aún más el carácter básico del artículo.

A pesar de esta argumentación, el Tribunal concluye que la norma no puede considerarse básica porque no establece dicho carácter explícitamente y porque, de su estructura y contexto, no es posible deducir que esa haya sido la voluntad del legislador. Al no ser una norma básica y al ampararse en una competencia material, la defensa de los consumidores y usuarios, que ha sido ya asumida por la comunidad autónoma de Cataluña, no será de aplicación en este territorio.

### 3.8.3. Implicaciones

La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios estuvo vigente hasta su derogación por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, el cual refunde en un único texto la ley derogada y las normas de transposición de las directivas comunitarias dictadas en la materia.

Entre los nuevos sectores que se incorporan a la ley, mediante la transposición de directivas comunitarias, se encuentran los servicios de la sociedad de la información, en relación con el comercio electrónico, y las normas sobre radiodifusión televisiva.

En el apartado II de su preámbulo, el Real Decreto Legislativo 1/2007 menciona la STC 15/1989 que estamos analizando, al indicar que dicha sentencia junto con el régimen jurídico vigente, en el que las comunidades autónomas asumen competencias en la protección de los consumidores, ha exigido regularizar y

aclarar muchas de las disposiciones contenidas en la Ley 26/1984, que ahora son incorporadas al presente texto.

En particular, declara que las obligaciones impuestas a los medios de comunicación se circunscriben a la radio y televisión de titularidad estatal. Luego descarta ya, de forma clara, que la ley de protección a los consumidores se refiera también a los medios de comunicación de titularidad autonómica.

Así, la nueva redacción del **art. 17.2** de la ley queda como sigue:

> *Los medios de comunicación social de* ***titularidad pública estatal*** *dedicarán espacios y programas, no publicitarios, a la información y educación de los consumidores y usuarios. En tales espacios y programas, de acuerdo con su contenido y finalidad, se facilitará el acceso o participación de las asociaciones de consumidores y usuarios representativas y los demás grupos o sectores interesados, en la forma que se acuerde con dichos medios.*

En el ámbito de la comunidad autónoma de Cataluña, será en 1993 cuando se promulgue la Ley del Estatuto del Consumidor (Ley 3/1993, de 5 de marzo), que también hará una mención a la STC 15/1989 en su preámbulo. Afirma el legislador que, aunque con anterioridad distintas leyes autonómicas sectoriales vienen incidiendo en la protección de los usuarios, esta nueva ley viene a completar la regulación de la materia en el ordenamiento jurídico, tomando como fundamento, entre otros, el pronunciamiento que hace el Tribunal Constitucional en su sentencia 15/1989, al reconocer la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en la defensa de los consumidores y usuarios.

En su **art. 14, apartado d)**, la ley de 1993 establece que una de las obligaciones del gobierno autonómico es:

> *Fomentar que los medios de comunicación social se ocupen de la información y orientación al consumidor y, en cuanto a los medios de titularidad pública que dependen de la Generalidad, velar para que dediquen programas y campañas a los mencionados fines, contando con la presencia de las asociaciones de consumidores.*

Esta ley de 1993 se mantendrá en vigor hasta su derogación por la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña, actualmente vigente, la cual, en su art. 126-14 trata el mismo punto que acabamos de ver en la ley estatal impugnada y en la norma catalana de 1993. El **art. 126-14**, sobre la promoción de espacios divulgativos de consumo en los medios de comunicación, reza así:

> *1. Los poderes públicos deben velar por que los medios de comunicación social de Cataluña se ocupen de la información y educación de las personas consumidoras, así como de la creación y el desarrollo de programas y espacios dedicados al consumo y a la difusión de las actividades de las organizaciones de personas consumidoras.*
>
> *2. Los medios de titularidad pública deben facilitar el acceso de las organizaciones de personas consumidoras a los espacios que programen y su participación en estos espacios.*

El primer apartado habla de medios de comunicación social de Cataluña, luego cabe entender que se refiere tanto a los públicos como a los privados; mientras que el segundo apartado concreta su referencia a los medios de titularidad pública, entendiendo aquí los autonómicos.

### 3.9. Sentencia núm. 191/1990 sobre el Real Decreto que desarrolla la Ley de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas de 1984

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 191/1990, de 29 de noviembre, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 319/1985 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas.

### 3.9.1. Objeto y justificación de la demanda

La demanda del Consejo Ejecutivo de la Generalidad se dirige contra determinadas disposiciones del Real Decreto 2089/1984, que desarrolla la Ley 29/1984 de Ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. Se pretende la anulación de los preceptos impugnados y que se declare la competencia del desarrollo legislativo y ejecución del régimen de prensa a favor de la Generalidad (art. 16.2 EAC 1979). Además, entiende que dichos preceptos vulneran también el ámbito competencial de la Comisión Mixta de Traspasos Estado-Generalidad, cuyos acuerdos son vinculantes.

Los preceptos impugnados del real decreto son: art. 7 (proposición primera), art. 13 (párrafo primero), 23, 25, 32 (párrafo segundo), 39, disposición transitoria primera y disposición adicional primera. Giran en torno a la creación de un Registro de Empresas Periodísticas y Agencias Informativas, dependiente de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, y a diversos actos de ejecución procedimental del director general.

La demanda considera como violaciones de la competencia de la Generalidad el que se atribuya eficacia en Cataluña a las inscripciones en el Registro de Empresas Periodísticas, aunque solo sea a los efectos exclusivos de la concesión de ayudas (art. 7); y el que se reserve a un órgano de la Administración del Estado (Dirección General de Medios de Comunicación Social) el ejercicio de otros actos que son puramente ejecutivos (arts. 23; 25; 32, párrafo segundo; 39; disposición transitoria primera y disposición adicional primera). Algunos de estos actos puramente ejecutivos son, por ejemplo: solicitar certificación de las obligaciones que la empresa periodística que pidiera la ayuda tuviere contraídas frente a la Hacienda Pública, Seguridad Social o instituciones oficiales de crédito; establecer los requisitos que debe reunir la documentación aportada por las empresas, con

el fin de normalizar las solicitudes; apreciar las razones de necesidad que justifiquen la enajenación de los bienes objeto de la ayuda antes del plazo de cinco años desde su adquisición y que exceptúen la obligación de devolver la ayuda percibida.

La demandante concluye sus alegaciones afirmando que los preceptos impugnados no pueden considerarse válidamente dictados al amparo de una inexistente competencia derivada de la potestad del gasto, ni en la facultad de autoorganización del Estado porque sus efectos la trascienden ni, por último, en la competencia que el art. 149.1.1ª CE atribuye al Estado (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles).

### 3.9.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal decide desestimar el conflicto presentado por la Generalidad y declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas.

En su fundamentación, recuerda que el mismo Real Decreto 2089/1984 había sido objeto de una sentencia anterior, la STC 189/1989, dictada en otro conflicto de competencia suscitado, en esa ocasión, por la Junta de Galicia y constata la coincidencia entre los artículos impugnados en uno y otro, a excepción de la disposición transitoria primera, que versa sobre la reducción en las tarifas postales de las publicaciones periódicas.

El Real Decreto desarrolla la Ley 29/1984, que establece un sistema de subvenciones públicas por el Estado a las empresas periodísticas y agencias informativas y contra la que se había dirigido un recurso de inconstitucionalidad, promovido también por la Junta de Galicia. Respondiendo a dicho recurso, el Tribunal había declarado que el Estado era competente para establecer y regular

dicho sistema de ayudas, gracias a las facultades que en materia de prensa le otorga el art. 149.1.27ª CE (fijar las normas básicas). Además, en aras de garantizar la igualdad en el ejercicio de la libertad en todo el territorio (art. 149.1.1ª CE), el Tribunal declaraba que no se podía admitir un desarrollo normativo plural y diferenciado por cada una de las comunidades autónomas.

Volviendo al Real Decreto 2089/1984, la anterior STC 189/1989 había resuelto que todos los artículos y disposiciones cuestionados por la Junta de Galicia (que incluían los que la Generalidad impugna ahora exceptuando la disposición transitoria primera) eran conformes al orden de competencias constitucional. Dada la práctica coincidencia entre el objeto de aquella y de esta sentencia, así como de las normas definidoras de las competencias (los artículos de los estatutos gallego y catalán son idénticos), el Tribunal se remite a la fundamentación que hizo en la STC 189/1989.

La STC 189/1989 declara que el Real Decreto 2089/1984 se limita a establecer las condiciones para que las empresas puedan acogerse a las subvenciones; a reglamentar la inscripción en el Registro Administrativo de Empresas Periodísticas y Agencias Informativas, a los exclusivos efectos de la concesión de estas ayudas; y a fijar los documentos necesarios, conceptos y cuantías de las subvenciones.

Sigue afirmando el Tribunal que los preceptos impugnados en el recurso que da pie a la STC 189/1989 simplemente regulan un servicio de la Administración del Estado (la ordenación del mencionado Registro) y concretan los requisitos para acceder a las subvenciones. Por todo ello, concluye que no excede de los límites de la competencia estatal en materia de ayudas a la prensa, pues esta competencia comprende tanto la facultad de emanar normas básicas como la de proceder a su desarrollo reglamentario cuando resulte preciso.

El único punto del presente conflicto planteado por la Generalidad que la STC 189/1989 no atendía era la disposición transitoria primera; en ella se impone, como requisito necesario para la concesión de cualquier tarifa postal reducida, una certificación de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, acreditativa de la inscripción en el Registro Administrativo de Empresas Periodísticas y Agencias Informativas, así como de la publicación o publicaciones editadas.

El pronunciamiento del Tribunal sobre la referida disposición transitoria es, no obstante, el mismo que para el resto de preceptos impugnados: la competencia corresponde al Estado. La razón se halla en que, siendo competencia del Estado establecer un Registro de Empresas Periodísticas y Agencias Informativas a los exclusivos efectos de la concesión de ayudas, es obvio que ha de corresponder también al órgano en el que tal Registro se incardina la expedición de las certificaciones acreditativas de la inscripción en el mismo.

### 3.9.3. Implicaciones

Como hemos visto, el Real Decreto 2089/1984 determinaba los requisitos para acogerse a las ayudas directas que la Ley 29/1984 establecía para las empresas periodísticas y agencias informativas, en cuanto a la difusión, al consumo de papel prensa de producción nacional y a la reconversión tecnológica; así como las indirectas, consistentes en beneficios de carácter tributario, crediticio, postal y análogos.

Tal como indican Fernández Alonso y Blasco Gil (2005: 183 y ss.), las ayudas directas desaparecieron a raíz de la disposición derogatoria cuarta de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado, que derogaba parcialmente la Ley 29/1984 y, consiguientemente, una parte del articulado de la normativa que la desarrollaba (Real Decreto 2089/84). En cuanto al registro administrativo de las

empresas, es derogado por la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

Como señalan estos autores, «las autoridades comunitarias ya habían advertido al Gobierno español en 1988 de que el ingreso en la Comunidad Europea exigía la supresión de las ayudas al papel prensa de producción nacional (así como el requisito de la nacionalidad española para acceder a las mismas), en la medida en que vulneraba la normativa sobre la competencia». Sin embargo, constatan que la ley fue más allá, derogando todas las ayudas directas; el Gobierno justificó la medida ante el Congreso de los Diputados utilizando estos argumentos: el incremento de los beneficios declarados del sector prensa, el aumento de la inversión publicitaria en este ámbito y el impulso de la difusión.

«Subsistieron, no obstante —o se crearon más adelante—, las subvenciones por razones lingüísticas en diversos territorios del Estado. Se trata de otra modalidad de ayudas directas, complementarias a las otorgadas por el Gobierno central pero limitadas a algunas de las comunidades autónomas que cuentan con una lengua propia, cooficial con el español (casos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Baleares) o con un cierto grado de implantación, aunque no sea cooficial (Asturias) o únicamente lo sea en algunas zonas (Navarra)» (Fernández Alonso y Blasco Gil, 2005: 183).

«En cuanto a las ayudas indirectas, fueron suprimidas en su mayoría a través de la disposición derogatoria segunda de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, también de Presupuestos Generales del Estado (*BOE*, de 28 de diciembre). Así, actualmente en España únicamente perviven las relativas al franqueo postal, que tienen una mínima repercusión porque las empresas cuentan con sus propias distribuidoras. Igualmente, se aplica solo un 4% de IVA a la venta de periódicos» (Fernández Alonso y Blasco Gil, 2005: 183).

A pesar de esta desaparición, no debemos olvidar el impacto que pueden tener otras iniciativas en la financiación pública de los medios privados, como la publicidad institucional, los encargos editoriales y las suscripciones en bloque (Aguado Guadalupe y Blasco Gil, 2023: 91).

En el caso de Cataluña, el Departamento de Presidencia de la Generalidad de Cataluña, del que depende la Dirección General de Medios de Comunicación, convoca unas ayudas directas para el fomento de los medios, relacionadas con la lengua. En la de 2019, sólo pudieron optar aquellos medios de comunicación con publicaciones o emisiones enteramente en catalán o aranés y no se consideraron, a diferencia de lo ocurrido en convocatorias anteriores, las publicaciones parcialmente editadas en estos idiomas. La partida presupuestaria, muy superior a las observadas en otras comunidades, fue de casi 9 millones de euros, de los cuales 2,3 millones se destinaron a publicaciones diarias, 1,7 millones a publicaciones no diarias y el resto se repartió entre medios digitales y emisoras de radio y de televisión (Aguado Guadalupe y Blasco Gil, 2020: 158-159).

En realidad, la finalidad perseguida con las subvenciones reside en el fomento de la lengua catalana, mediante el desarrollo y consolidación de los medios que promuevan contenidos en dicho idioma (Aguado Guadalupe y Blasco Gil, 2020).

### 3.10. Sentencia núm. 108/1993 relativa a la incoación de un expediente sancionador por el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin concesión

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 108/1993, de 25 de marzo, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 397/1987 planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a la resolución del director general de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, por la que se dispone la incoación de un expediente sancionador en relación con el

funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa.

### 3.10.1. Objeto y justificación de la demanda

El objeto de la presente demanda es la resolución del director general de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de fecha 31 de octubre de 1986, por la que se dispone la incoación de un expediente sancionador, en relación con el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa, al tiempo que se ordena el precintado de los equipos y clausura de las instalaciones como medida provisional.

La letrada del Gobierno catalán insta al Tribunal a que declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad y se anule la resolución del director general de Telecomunicaciones.

El Ejecutivo autonómico expone que la competencia de la Generalidad en materia de radiodifusión se extiende a dictar las medidas necesarias a fin de interrumpir las emisoras clandestinas y clausurar los equipos correspondientes, como ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional. Cita el número de ocasiones en que la Generalidad ha procedido a incoar expedientes sancionadores contra emisoras clandestinas, adoptando medidas como la clausura y el precintado, sin que frente a dicha actuación se haya producido una reclamación de competencias por parte de la Administración del Estado.

A su juicio, la resolución objeto de conflicto supone no solo una transgresión de las reglas de deslinde competencial, sino una actuación contradictoria de la Administración estatal respecto a casos anteriores.

El deslinde se efectúa en base a los arts. 149.1.27ª CE y 16.1 EAC 1979, que arbitran un sistema de competencias compartidas por el que las normas básicas corresponden al Estado y el desarrollo legislativo y la ejecución a Cataluña. El Estatuto catalán asume esta competencia en los términos y casos establecidos en la Ley que regula el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión (Ley 4/1980, de 10 de enero) que, a su vez, declara que corresponde al Gobierno la atribución de frecuencias y potencias de conformidad con los acuerdos internacionales.

En ese marco, el Consejo Ejecutivo aprobó el Decreto 175/1980, de 3 de octubre, por el que la Generalidad otorgará las concesiones para la instalación y funcionamiento de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada, al igual que adoptará las medidas necesarias para la interrupción y clausura de toda emisora clandestina. Recuerda la parte demandante que la STC 26/1982 reconoció la competencia de la Generalidad para la concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, al enjuiciar dos decretos que desarrollaban el mencionado 175/1980. Luego si es competente para el otorgamiento de la concesión, también lo es para interrumpir y clausurar las emisoras clandestinas.

A su juicio, no cabe sostener que la capacidad de interrumpir una emisora clandestina corresponda a la Administración estatal cuando la infracción consista en que la emisora funcione sin una atribución de frecuencias y que, en cambio, corresponda a la Administración autonómica en los demás casos y, en concreto, ante la falta de concesión para la instalación y funcionamiento de la emisora. Ello sería una desnaturalización del marco competencial, sobre todo porque la asignación de frecuencias y la concesión son situaciones de casi imposible separación.

Tampoco podría sostenerse, sigue argumentando, que la clausura de emisoras clandestinas entrara en el ámbito de la inspección y control de las condiciones técnicas, actividad que, según la STC 26/1982, corresponde ejercer a la Administración del Estado. Ello supondría un monopolio de la actividad inspectora en manos del Estado, vaciando de contenido las competencias ejecutivas autonómicas.

Para la Generalidad, la inspección y control de las condiciones técnicas que efectúe el Estado con el fin de velar por el cumplimiento de los acuerdos internacionales es compatible con el ejercicio de la inspección ordinaria en materia de radiodifusión que, en su ámbito territorial, corresponde a la administración autonómica.

Por consiguiente, considera que la Dirección General de Telecomunicaciones, al incoar un expediente sancionador contra una emisora clandestina y ordenar su precintado y clausura, ha vulnerado la distribución de competencias en materia de radiodifusión al invadir las competencias autonómicas de ejecución.

### 3.10.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

En su fallo, el Tribunal Constitucional declara que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de la competencia controvertida que había sido ejercida por el director general de Telecomunicaciones, mediante una resolución dirigida al Gobernador Civil de Barcelona en relación con el funcionamiento de una emisora clandestina de radiodifusión en frecuencia modulada, por la cual le comunicaba que se había acordado incoar un expediente sancionador, nombrar instructor y solicitaba que procediera al precintado de los equipos y a la clausura de las instalaciones.

Antes de pasar a desglosar la fundamentación del Tribunal, señalaremos que el Gobierno, en sus alegaciones, entendía que existe una doble titularidad respecto a la clausura de las emisiones clandestinas: si falta la concesión, la titularidad para adoptar esa medida corresponde a la Generalidad; si, en cambio, el Estado no hubiera atribuido frecuencias y potencias y autorizado la estación, la clausura le correspondería a él.

Para el Gobierno, la competencia atribuida al Estado mediante el art. 149.1.27ª CE le permite reservarse facultades de ejecución como son la incoación de expedientes y la imposición de sanciones. Recuerda asimismo que el Estatuto de la Radio y la Televisión le otorga la potestad de atribuir frecuencias y potencias y que la STC 26/1982 reconoció al Estado no solo esta sino también la potestad de inspección y control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras; luego las sanciones derivadas deben corresponder también al Estado.

Pues bien, en los fundamentos jurídicos de la sentencia el Tribunal recuerda que, efectivamente, el art. 149.1.27ª CE realiza el deslinde competencial entre el Estado, a quien incumbe dictar las normas básicas, y las comunidades autónomas, a quienes corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución en los términos y casos del Estatuto de la Radio y la Televisión. Además, trae a colación la STC 26/1982 que, basándose en las previsiones de dicho Estatuto, declaraba que el otorgamiento de las concesiones correspondía a la Generalidad, al tiempo que se respetaba la facultad estatal de asignar frecuencias y potencias y la de inspección y control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras.

En la ocasión que ahora nos ocupa, el Tribunal Constitucional se reafirma en que incumbe a la Generalidad la resolución de solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, su

otorgamiento y la regulación del procedimiento de adjudicación de las mismas. En consecuencia, la inspección e imposición de sanciones por infracciones a esa normativa autonómica deben corresponder también a la Generalidad de Cataluña. Señala que así lo establece también la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, entonces vigente.

Si bien reconoce que incumbe al Estado la inspección y el régimen sancionador de las infracciones a las normas de ordenación de las telecomunicaciones, en particular cuando se utilicen frecuencias radioeléctricas sin autorización o distintas de las autorizadas o se instalen equipos no homologados, sostiene que, allá donde las comunidades autónomas ostenten competencias en materia de radio, al corresponderles el otorgamiento de las concesiones de emisoras en modulación de frecuencia, debe corresponderles también la facultad de interrumpir provisionalmente el funcionamiento de las emisoras clandestinas y la clausura de los equipos, así como la instrucción de los expedientes sancionadores y, en su caso, la imposición de sanciones; pues aduce, según reiterada jurisprudencia, que la titularidad de una competencia sustantiva conlleva la potestad ejecutiva de adoptar medidas sancionadoras.

Rebate al abogado del Estado, quien argumentaba que la atribución de frecuencias por el Gobierno era algo previo al ejercicio de las competencias autonómicas sobre el otorgamiento de concesiones, diciendo que, por el contrario, la concesión es el acto administrativo que permite el acceso a la gestión indirecta del servicio público de radiodifusión sonora, satisfaciendo unos determinados requisitos y condiciones técnicas. A partir de ella, se establece una peculiar relación entre Administración y concesionario; y es, a partir de ella —de su otorgamiento, denegación o falta de solicitud— como se determina la titularidad de la competencia para la inspección y sanción de las emisoras clandestinas.

En este sentido interpreta lo dispuesto por el Decreto 175/1980, según el cual la Generalidad resolverá las solicitudes de emisoras de frecuencia modulada y asignará provisionalmente las frecuencias y potencias correspondientes de acuerdo con el Gobierno y previo un informe técnico de Radio Televisión Española. Notificada esta adjudicación provisional, el interesado deberá presentar un proyecto técnico de la instalación a la Administración autonómica, ajustándose a la frecuencia, potencia y localización aprobadas. La falta de presentación comportará la automática caducidad de la adjudicación provisional y la vacante producida quedará libre para una nueva concesión.

Como conclusión, el Tribunal Constitucional determina que corresponden a la Generalidad de Cataluña las facultades de inspección de emisoras radiofónicas clandestinas en ondas métricas con modulación de frecuencia, entendiendo por tales las que emitan sin poseer la concesión administrativa, así como la imposición en su caso de sanciones y la adopción de las medidas provisionales pertinentes durante la tramitación del expediente sancionador.

### 3.10.3. Implicaciones

Si bien la presente sentencia, en consonancia con los argumentos de la demanda, aduce seguir la senda de la anterior STC 26/1982, que dictaminaba la competencia autonómica para resolver solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada, entendemos que va más allá.

La STC 26/1982 había sido dictada en el conflicto de competencia planteado a raíz de dos decretos de la Generalidad de Cataluña que desarrollaban uno anterior, el 175/1980 y, en ella, el Tribunal declaraba que el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia era, competencialmente hablando, un proceso compartido entre el Estado y la comunidad autónoma: al Estado le correspondía fijar las condiciones técnicas y

su inspección y control; y a la comunidad autónoma, las competencias discutidas en ese momento, esto es, la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras, su otorgamiento y la regulación de los procedimientos de ejecución.

Aun reconociendo el Tribunal que el Estado puede reservarse potestades ejecutivas, como serían las de inspección y control, y de que el caso que se aborda es el de una emisora clandestina que carece de la atribución de frecuencia y potencia, es decir, una función que se sitúa bajo la competencia estatal, resuelve que debe corresponder a la Generalidad la facultad de inspección de emisoras clandestinas y, en su caso, la imposición de sanciones y medidas provisionales. Ello en base a la consideración de emisoras clandestinas como las que carecen de concesión administrativa, con lo que supedita los aspectos técnicos —atribución de frecuencias y potencias— al acto administrativo de la concesión; un acto que, en sentido contrario y con buena lógica, el abogado del Estado había expuesto como posterior y dependiente de la determinación de los parámetros técnicos.

Aunque en la sentencia se expresa que el Estado conserva las competencias de inspección y control necesarias para comprobar el cumplimiento de los acuerdos internacionales, su ámbito inicial de competencia en los aspectos técnicos queda muy reducido a tenor de la resolución analizada.

### 3.11. Sentencia núm. 168/1993 relativa a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/1993, de 27 de mayo, pronunciada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 525, 534 y 536/1988, acumulados e interpuestos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de

Cataluña, contra varios artículos de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.

### 3.11.1. Objeto y justificación de la demanda

Al igual que vimos con la STC 15/1989 sobre la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la presente es fruto de tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos, en esta ocasión, por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y la Generalidad de Cataluña aunque nosotros nos ceñiremos a la demanda presentada por esta última, cuyo objeto es que se declaren inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 7.4, párrafo final; 11; 25, apartado 6º; 26, apartados 2º y 5º e inciso final del apartado 6º; 28.4; 31.1; 36.2 y disposición adicional sexta de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987.

La representante de la Generalidad alega que la ley impugnada no se ciñe a regular las telecomunicaciones, materia de competencia exclusiva estatal según el art. 149.1.21ª CE[83], sino que se adentra también en la ordenación de la radiodifusión, materia que dispone de título competencial propio en el que las comunidades autónomas asumen las facultades de desarrollo legislativo y ejecución (art. 149.1.27ª CE y art. 16 EAC 1979).

Radio y televisión están unánimemente consideradas como medios de comunicación social, con perfiles distintos de la telecomunicación y exigen un tratamiento legal diferenciado. No resulta adecuado, sigue razonando la abogada de la Generalidad, intentar regular ambas materias de manera que el tratamiento de una absorba el de las otras, pues el de los medios es una materia compartida, tal como reconoció la STC 26/1982 ya estudiada.

[83] Art. 149.1.21ª CE: El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 21ª. Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

Sostiene que el art. 26 está viciado de incompetencia porque, al regular los servicios de radiodifusión sonora, circunscribe las facultades de explotación y de concesión de servicios de radiodifusión por parte de las comunidades autónomas al ámbito de las ondas métricas con modulación de frecuencia, excluyéndolas en ondas corta, larga y media. En cambio, el art. 16.3 EAC 1979 no establece limitación alguna en función de las bandas de frecuencia utilizadas.

En particular, es inconstitucional, según la Generalidad, el art. 26.2 de la Ley, puesto que no permite la explotación de servicios de radiodifusión sonora en onda media por parte de las comunidades autónomas, sino solo por el Estado ya sea por gestión directa o mediante concesión.

> ***Art. 26.2 de la Ley 31/1987****: Los servicios de radiodifusión sonora de onda media podrán ser explotados en concurrencia, por las siguientes modalidades:*
>
> *a) Por gestión directa del Estado o de sus entes públicos.*
> *b) Por gestión indirecta mediante concesión administrativa estatal a través de personas físicas o jurídicas.*

Aduce que el ámbito de cobertura territorial en los servicios de radiodifusión en onda media coincide con el territorio autonómico, luego no cabe argüir el carácter supracomunitario de la emisión para justificar la limitación a favor del Estado.

El art. 26.5 de la Ley asevera que las concesiones para la gestión indirecta de los servicios de radiodifusión sonora se otorgarán por el Gobierno, con exclusión de las ondas métricas con modulación de frecuencia que serán otorgadas por las comunidades autónomas con competencias en medios de comunicación social.

> ***Art. 26.5 de la Ley 31/1987****: Las concesiones para la gestión indirecta de los servicios de radiodifusión sonora se otorgarán por el Gobierno, con exclusión de las concesiones de servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia que serán otorgadas por las comunidades autónomas con competencia en materia de medios de comunicación social.*

Los requisitos, duración y criterio para el otorgamiento de las concesiones están contenidos en la disposición adicional sexta.

Afirma la representación de la Generalidad que la reducción de las potestades autonómicas al otorgamiento de concesiones para las emisoras de frecuencia modulada (FM) carece de fundamento constitucional o estatutario; y tampoco encuentra apoyo en el Estatuto de la Radio y la Televisión. La STC 26/1982 reconoció que la concesión de emisoras de FM era una función ejecutiva de competencia autonómica, en el marco de las normas básicas; luego no hay razón alguna para negarla respecto de las emisoras de onda media. Debe corresponder a la Generalidad el otorgamiento de concesiones de servicios de radiodifusión sonora siempre que las instalaciones de las emisoras estén ubicadas en Cataluña.

También serían inconstitucionales, a tenor de la demanda presentada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad catalana, los arts. 25.6 y 26.6 de la Ley, al atribuir exclusivamente al Gobierno la aprobación de los Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios, porque dichos reglamentos son normas de carácter concesional.

> ***Art. 25.6 de la Ley 31/1987****: Por el Gobierno se aprobarán los correspondientes Reglamentos Técnicos y de Prestación del Servicio de los Servicios de Difusión.*
>
> ***Art. 26.6 de la Ley 31/1987****: En cualquier caso, con carácter previo al comienzo de la prestación de un servicio, tanto en gestión directa como indirecta, será requisito indispensable la aprobación por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de los correspondientes proyectos o propuestas técnicas de las instalaciones y la inspección de las mismas, así como la aprobación de los correspondientes Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios.*

Los arts. 7.4, 31 y 36.2 de la Ley 31/1987 ordenan el régimen de inspección e imposición de sanciones, atribuyendo al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones las funciones de comprobación técnica de las emisiones, identificación y eliminación de interferencias perjudiciales, etc. Paralelamente, el

art. 31.1 declara que es competencia del citado Ministerio tanto la aplicación del régimen sancionador como la inspección de los servicios, aparatos, estaciones y sistemas civiles de telecomunicación.

El art. 36.2 de la ley únicamente deja a las comunidades autónomas facultades sancionadoras en servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia. Lo que lleva a un monopolio de las funciones inspectoras y sancionadoras en manos del Estado, a juicio de la representante de la Generalidad, que no puede justificarse en el dato de que corresponda al Estado la gestión del dominio público radioeléctrico o en sus responsabilidades en el orden internacional. Para la Generalidad es compatible la inspección que lleve a cabo el Estado para velar por el cumplimiento de los acuerdos internacionales en cuanto a las condiciones técnicas con la inspección ordinaria que incumbe a la administración autonómica en su ámbito territorial.

El art. 28.4 de la Ley prevé la existencia de un Plan Nacional de Telecomunicación que elaborará el Ministerio con la intervención de las entidades explotadoras de los servicios, pero sin que participen las comunidades autónomas y ello, aunque el plan afecte a los servicios de radiodifusión que dispongan de red propia y dependan de la Generalidad. De este artículo también se desprende, continúa la demanda, que las inversiones que la Generalidad efectúe en la infraestructura de la red de sus propios servicios (TV3 y Catalunya Ràdio) deberán ser autorizadas por el Ministerio de Transportes, lo que supone una forma de control de las competencias estatutariamente asumidas.

Según el art. 11 de la Ley, solo tendrán la consideración de «servicios oficiales de telecomunicación» los establecidos por líneas, sistemas o redes oficiales, entendiéndose por tales las redes de titularidad de la Administración del Estado que presten servicio en exclusiva a los órganos de la misma o a otras

Administraciones públicas. Ello significa, a juicio del representante autonómico, que se hace depender a las comunidades autónomas del ejercicio de infraestructuras ajenas y que nunca tendrán la consideración de «servicios oficiales de telecomunicación» los establecidos por las comunidades en el ámbito de sus competencias.

### 3.11.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El fallo del Tribunal es claro: desestima los recursos de inconstitucionalidad de los gobiernos canario, gallego y catalán. Veamos en qué fundamenta su decisión.

Expuestos los motivos de la demanda, el TC agrupa en cuatro bloques los preceptos impugnados de la ley, a fin de facilitar su análisis: a) régimen de explotación de los servicios de radiodifusión sonora (arts. 25.6 y 26); b) administración de los servicios de telecomunicación y elaboración del Plan Nacional de Telecomunicación (arts. 11 y 28.4); c) inspección de los servicios, infracciones y sanciones (arts. 7.4, 31.1 y 36.2); d) requisitos para ser titular de una concesión de algún servicio público de radiodifusión sonora (disposición adicional sexta).

Antes, se propone determinar cuál es el título competencial aplicable a la ley, entre los dos más apropiados en función de la materia tratada: el art. 149.1.21ª CE y el art. 149.1.27ª CE.

El art. 1.1 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones declara que el Estado posee competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación. El Convenio Internacional de Telecomunicaciones de Nairobi de 1982 define la radiocomunicación como «toda telecomunicación transmitida por medio de las ondas radioeléctricas», y la telecomunicación como «toda transmisión, emisión, recepción de signos, señales, escritos, sonidos o

informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos». Según el TC, un concepto tan amplio de radiocomunicación no resulta operativo para el juego de las reglas de distribución de competencias, pues tal amplitud manifiesta la imposibilidad de extraer de él una noción de radio u otro medio de comunicación social en cuanto contenido de la competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas; en consecuencia, se corre el riesgo de que la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.21ª CE (telecomunicaciones) se superponga y acabe vaciando de contenido la competencia compartida autonómica del art. 149.1.27ª CE (medios de comunicación social).

Para salvaguardar la vigencia y eficacia de todos los preceptos de la Constitución, el Tribunal afronta el deslinde de los títulos competenciales de una forma más matizada y sostiene que, a pesar de la declaración taxativa de competencia del Estado sobre la telecomunicación y la radiocomunicación, que hace el art. 1.1 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT) como veíamos en el párrafo anterior, juega también el título competencial compartido entre el Estado y las comunidades autónomas relativo a las normas básicas, por un lado, y al desarrollo y ejecución, por otro, del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social.

Así, el otorgamiento de concesiones encuentra su acomodo en el título del art. 149.1.27ª CE, por ser una potestad ejecutiva estrechamente relacionada con los medios de comunicación social solicitantes de las concesiones, medios que se sirven de las emisoras de radiodifusión como instrumento para ejercer los derechos fundamentales que el art. 20 CE consagra (libertad de pensamiento y opinión o derecho a comunicar y recibir libremente información veraz). De ahí que el otorgamiento de concesiones incumba a las comunidades autónomas con competencias en la materia.

En cambio, los aspectos tocantes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven (las ondas radioeléctricas o electromagnéticas) quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal del art. 149.1.21ª CE para ordenar el dominio público radioeléctrico.

El Tribunal pasa a analizar seguidamente los bloques de preceptos impugnados.

a) Régimen de explotación de los servicios de radiodifusión sonora (art. 26 LOT). El Estado se reserva la explotación directa de los servicios de radiodifusión en ondas larga y corta. En onda media, pueden ser explotados directamente por el Estado o indirectamente mediante concesión administrativa. Y en ondas métricas con modulación de frecuencia, directamente por las administraciones o entes públicos con competencias o indirectamente mediante concesión administrativa.

   Las concesiones para la gestión indirecta de los servicios se otorgarán por el Gobierno, excluyendo las concesiones de servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia que serán otorgadas por las comunidades autónomas con competencia en materia de medios de comunicación social.

   La comunidad autónoma discute esta diferenciación de régimen competencial en razón de la técnica de propagación de las ondas sonoras. Y para resolverlo, el Tribunal acude al Plan Técnico Nacional de 1978, que había reservado a Radio Nacional de España los servicios en ondas largas y en ondas cortas apoyándose en justificaciones técnicas: escasez de frecuencias y emisoras en ondas largas que hace virtualmente imposible una descentralización del servicio, al tiempo que el tipo de propagación de las ondas largas exige la instalación de emisores costosos y de gran

potencia; cobertura extensa y lejana de las ondas cortas que explica la reserva para programas dirigidos al exterior. De ahí que, a la luz de las reglas competenciales del art. 149.1.27ª CE, no se aprecie vicio de incompetencia en el art. 26 LOT.

Como la facultad de desarrollo legislativo y ejecución del régimen de radiodifusión del art. 149.1.27ª CE está condicionada por las normas básicas del Estado y, tal como recoge el Estatuto de Autonomía de Cataluña, «en los términos y casos» establecidos en la ley reguladora del Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión, el legislador estatal posee un mayor margen de libertad de configuración normativa para regular la materia e, incluso, reservarse facultades de mera ejecución aunque sin vaciar de contenido las competencias autonómicas. Además, la remisión al Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión debe entenderse a la ley que delimite competencias y formalice las bases; en este caso, esa labor la realiza la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones.

En su fundamentación, el Tribunal mantiene, pues, que la reserva que el art. 26.1 LOT opera en favor del Estado para los servicios en ondas larga y corta no invade el ámbito competencial autonómico, ya que se justifica en razones técnicas derivadas de las peculiaridades de las ondas electromagnéticas y del dominio público radioeléctrico, así como de la normativa internacional que disciplina el tema.

Por lo que atañe a los servicios en ondas medias, la ley no excluye que las comunidades autónomas puedan gestionarlos indirectamente, en calidad de concesionarias. El Tribunal no acepta, aquí, la gestión directa entendemos que por asumir el razonamiento del abogado del Estado: las ondas medias causan mayores interferencias y son intensamente

utilizadas en Europa, situación que impone severas restricciones a la planificación e impide satisfacer muchas demandas de frecuencias para los diferentes países. Sí mantiene explícitamente, en cambio, la gestión directa de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia por parte de las comunidades autónomas, así como su competencia para el otorgamiento de concesiones en los servicios en dichas ondas.

Otras previsiones contenidas en el art. 26 LOT tampoco pueden considerarse viciadas de incompetencia, a juicio del Tribunal. Que la ley mande que la implantación de los servicios públicos de radiodifusión sonora se efectúe de acuerdo con los Planes Técnicos Nacionales que apruebe el Gobierno es una consecuencia lógica de la configuración constitucional de la radiocomunicación como una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21ª CE) y de las subsiguientes facultades estatales para dictar las normas que delimiten la utilización del espacio radioeléctrico.

Igualmente, que la ley atribuya al Gobierno la aprobación de los correspondientes Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios de Difusión, así como de las propuestas técnicas de las instalaciones y su inspección, es también consecuencia de la competencia del Estado para ordenar y coordinar la comunicación a través del medio técnico que son las ondas radioeléctricas o electromagnéticas.

b) Administración de los servicios de telecomunicaciones y aprobación del Plan Nacional de Telecomunicación (art. 28 LOT). Están comprendidas dentro la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones.

El art. 28.4 LOT prevé que en la elaboración del Plan Nacional de Telecomunicación colaborarán las entidades explotadoras de los servicios que dispongan de red propia. Esta regulación de los aspectos técnicos se sitúa en la competencia estatal sobre telecomunicaciones y su carácter exclusivo no permite considerar el artículo como viciado de incompetencia por no haber incluido a las comunidades autónomas, aunque si son entidades explotadoras de servicios de radiodifusión sonora con redes propias, entonces podrán colaborar en la elaboración del Plan.

El último inciso del art. 28.4 de la LOT dispone que todas las inversiones que las entidades explotadoras de servicios realicen en las redes de telecomunicación tendrán que ser autorizadas por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. A juicio de la Generalidad, ello introduce un injustificable medio adicional de control. Sin embargo, la razón está en garantizar que la introducción de nuevas tecnologías no distorsione la prestación de servicios preexistentes y se mantenga una homogeneidad técnica. Por otro lado, sigue aclarando el Tribunal que los sujetos sometidos a esa autorización estatal no son las comunidades autónomas, sino las entidades explotadoras de servicios, por lo que difícilmente puede pensarse en un medio adicional de control sobre la actividad autonómica.

El art. 11 de la LOT, que se encuentra en conexión con el art. 28, afirma que se considerarán «servicios oficiales de telecomunicación» los establecidos por líneas, sistemas o redes oficiales «entendiéndose por tales las de titularidad de la Administración del Estado que presten servicio en exclusiva a órganos de la misma o a otras administraciones públicas en las condiciones que se establezcan reglamentariamente». Según la Generalidad, ello evidencia que se somete a una limitación a las

comunidades autónomas al hacerlas depender del ejercicio de infraestructuras ajenas, lo que pudiera contradecir la previsión estatutaria según la cual la Generalidad debe integrar en su organización los servicios correspondientes a fin de llevar a cabo las competencias asumidas. Al tiempo que asevera que el ejercicio de las competencias del Estado impide aquí el ejercicio de las competencias propias de Cataluña. El Tribunal niega que todo ello sea cierto.

La consideración como «servicios oficiales de telecomunicación» de aquellos establecidos en redes de titularidad de la Administración del Estado no impide que estas redes oficiales puedan ser utilizadas por otras Administraciones públicas en las condiciones que se determinen, circunstancia que hace posible ejercer las competencias autonómicas sobre radio y demás medios de comunicación social. Tampoco nada impide que las comunidades autónomas con competencias creen sus propias redes al igual que cualesquiera entidades privadas o públicas explotadoras de los servicios de radiodifusión sonora.

c) Inspección y régimen sancionador (arts. 31.1 y 36.2 LOT). Conforme al art. 31.1 LOT, será competencia del Ministerio tanto la aplicación del régimen sancionador como la inspección de los servicios, aparatos, estaciones y sistemas civiles de telecomunicaciones. El art. 36.2 LOT dice que la competencia sancionadora del Ministerio se entenderá sin perjuicio de las potestades sancionadoras que correspondan a las comunidades autónomas en los supuestos de concesiones administrativas sobre servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia. Tampoco aprecia el Tribunal, aquí, ninguna tacha de inconstitucionalidad.

La jurisprudencia viene manifestándose en el sentido de que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja a la competencia sustantiva de que se trate. Luego las comunidades autónomas podrán imponer sanciones cuando tengan competencias en la materia y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen aplicable a otras partes del territorio.

La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones atribuye la potestad sancionadora, como regla general, a órganos internos de la Administración del Estado, salvo los casos en que a las comunidades autónomas les corresponda el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta de los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

Para el Tribunal queda claro que las funciones de inspección y de sanción van unidas a la competencia estatal sustantiva sobre telecomunicaciones. Solo en el caso en que las comunidades autónomas tienen una competencia sustantiva sobre otorgamiento de concesiones en ondas métricas con modulación de frecuencia, tendrán también la titularidad de la potestad sancionadora y, correlativamente, unas facultades de inspección, aunque circunscritas al alcance de la competencia sustantiva.

A continuación, analiza el art. 7.4 de la LOT, cuyo párrafo final es impugnado en la demanda («en todo caso los niveles de radiación radioeléctricos no podrán suponer peligro para la salud pública»). Achaca una cierta imprecisión al ejecutivo catalán en su escrito e infiere que lo que se recurre es la atribución al Ministerio de funciones de inspección relacionadas en el primer párrafo del art. 7.4 de la LOT: comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas, identificación y eliminación de

interferencias perjudiciales, etc.; extremos que están dentro de la competencia estatal sobre telecomunicaciones y radiocomunicación.

d) En la disposición adicional sexta se establecen unos requisitos para poder ser titular de una concesión de algún servicio público de radiodifusión sonora; regula el plazo de duración de la concesión y la necesidad de previa autorización administrativa para su transferencia, y la obligación de difundir gratuitamente avisos de carácter oficial e interés público.

Aunque el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión cae dentro de la competencia dispuesta en el art. 149.1.27ª CE, es menester distinguir, sostiene el Tribunal, entre preceptos de naturaleza básica y que, por tanto, incumben al Estado, y aspectos más detallados como son la publicidad en las emisoras institucionales y el horario mínimo de emisión. Los primeros abordan requisitos esenciales para el acceso a un medio de comunicación social, que debe efectuarse «en régimen de igualdad sustancial en todo el territorio nacional».

El Tribunal Constitucional reitera la doctrina expresada en alguna sentencia anterior (STC 248/1988 frente a un Decreto del Gobierno Vasco), según la cual los requisitos para poder ser titular de la concesión, la duración de esta y la posibilidad de su transferencia, y la carga de permitir la difusión gratuita de ciertos avisos oficiales son extremos básicos que, por consiguiente, corresponden a la titularidad estatal.

### 3.11.3. Implicaciones

Si bien la sentencia confirma las competencias estatales en la materia y reitera la reserva de facultades ejecutivas en radiodifusión sonora, aunque preservando las concesiones de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia para

las comunidades autónomas, la evolución técnica y de audiencia restan importancia a esta aparente limitación competencial, tal como señala Guimerà i Orts (2014: 90):

> *«El fet que la política radiofònica catalana hagués quedat limitada a la FM va anar perdent significat amb el pas del temps, ja que aquestes ones cada cop han tingut més pes dins del mercat radiofònic i, al mateix temps, l'OM minvava pel que fa a penetració entre l'audiència»*[84].

Un resumen de lo que supuso la entrada en vigor de la ley, tras el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por las comunidades autónomas canaria, gallega y catalana, nos lo ofrecen Fernández Alonso y Santana Cruz (2000: 242):

> *Cuestiones jurídicas al margen, la entrada en vigor de la LOT amplió el marco existente, con la incorporación de dos planes técnicos nacionales y una ley de emisoras municipales, que modificarían sustancialmente el mapa radiofónico, inclinando la balanza hacia el sector público. El de onda media, aprobado por el Decreto 765/93, de 21 de mayo, no aportó novedades significativas con respecto al de 1978, limitándose a mejorar las frecuencias y potencias ya existentes, sin introducir otras nuevas. No así el de ondas métricas en modulación de frecuencias (…), que operó grandes cambios en el panorama radiodifusor español. Además, la LOT marcó el inicio de un proceso sancionador, incoado por los organismos competentes, tanto en la Administración central como en las autonómicas, que supuso la clausura de muchas emisoras libres.*

La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 fue la primera de una sucesión de leyes en la materia. Fue derogada, excepto sus artículos 25, 26, 36.2 y disposición adicional 6ª, por la Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones y ya definitivamente por la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual. A la ley de 1998 sucedió, pocos años más tarde, la Ley 32/2003, seguida luego por la Ley 9/2014 —ambas recurridas, aunque el Tribunal ha mantenido su línea

[84] Traducción: «El hecho de que la política radiofónica catalana hubiese quedado limitada a la FM fue perdiendo significado con el paso del tiempo, ya que estas ondas han adquirido más peso en el mercado radiofónico y, al mismo tiempo, la penetración de la OM entre la audiencia ha ido disminuyendo».

jurisprudencial— y, finalmente, por la última promulgada hasta la fecha, la Ley 11/2022; todas ellas comparten la denominación «General de Telecomunicaciones».

## 3.12. Sentencia núm. 278/1993 sobre un Decreto de la Generalidad de Cataluña regulador de las actividades relativas a la televisión

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 278/1993, de 23 de septiembre, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 200/1986 planteado por el Gobierno de la Nación frente al Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión.

### 3.12.1. Objeto y justificación de la demanda

El abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, promueve conflicto de competencia frente al Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión. Solicita al Tribunal Constitucional que dicte sentencia declarando que la titularidad de la competencia controvertida pertenece al Estado y anule el decreto objeto del conflicto.

Inicia su argumentación señalando que, al facultar el citado decreto a la Generalidad para tomar las medidas que permitan interrumpir cualquier sistema emisor o transmisor de televisión que carezca de concesión administrativa, ordenar el precintado de los equipos y, en su caso, el depósito de los mismos, considera que el Ejecutivo catalán ha invadido competencias que corresponden al Estado.

Ello es así, razona el abogado, porque el Estatuto de la Radio y la Televisión atribuye al Estado con carácter exclusivo la titularidad del servicio público de la televisión, incluidas las facultades inherentes de vigilancia y control. Las comunidades autónomas solo podrían gestionar el tercer canal, regulado en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre.

Igualmente trae a colación la competencia estatal en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE), pues la emisión clandestina de señales televisivas implica la utilización de mecanismos propios de radiocomunicación, como son la ocupación del espacio radioeléctrico a través de unas frecuencias y potencias determinadas.

Señala que el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión establece que el Gobierno podrá conceder a las comunidades autónomas la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal y ámbito territorial autonómico. Este tercer canal regional es el que se regula por la Ley 46/1983. Así, a finales de 1984 se dicta un real decreto por el cual se concede la gestión directa de un tercer canal de radio y televisión a la Generalidad de Cataluña; previamente, la Generalidad había dictado una ley por la que se creaba la Corporación Catalana de Radio y Televisión (Ley 10/1983, de 30 de mayo).

Puesto que el Estatuto de Autonomía de Cataluña se remite a los términos y casos establecidos en el Estatuto de Radio y Televisión para las competencias en materia de radio y televisión y que este, a su vez, se remite a la Ley Reguladora del Tercer Canal, normativa de la que resulta la posición de la Administración autonómica como pura concesionaria, no existe apoyo legal alguno a favor de considerar que la Generalidad esté habilitada para ejercer las potestades de inspección y sanción ejercitadas mediante el decreto impugnado.

Como concesionaria, la Generalidad solo puede ostentar las competencias que se deriven de su título, esto es, de la Ley del Tercer Canal. Por otra parte, el titular de este servicio público es el Estado y, en consecuencia, también lo es de todas las competencias de policía sobre esta actividad.

En último lugar, el abogado del Estado aduce que la existencia de televisiones clandestinas afecta a la competencia exclusiva del Estado para ordenar las telecomunicaciones y la radiocomunicación de acuerdo con el art. 149.1.21ª CE.

### 3.12.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal Constitucional declara 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 de septiembre, de actividades relativas a la televisión y, en consecuencia, declara su nulidad.

Inicia su fundamentación resumiendo las posiciones de demandante y demandado. El Gobierno de la Nación denuncia que las actividades relativas a la inspección y control de emisoras clandestinas de televisión corresponden al Estado de acuerdo con el art. 149.1.21ª CE, el Estatuto de la Radio y la Televisión y la Ley del Tercer Canal. Por su parte, la Generalidad señala que la disposición controvertida se enmarca en las facultades de desarrollo de normas básicas que asume el Estatuto de Autonomía en los términos y casos del Estatuto de la Radio y la Televisión, de acuerdo con el art. 149.1.27ª CE.

A continuación, recoge la jurisprudencia constitucional recaída en la materia, especialmente las sentencias 168/1993 y 108/1993, que también hemos visto con anterioridad.

La STC 168/1993, con motivo de analizar la constitucionalidad de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, interpreta los títulos

competenciales definidos en los arts. 149.1.21ª y 149.1.27ª CE 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.

En base a ella, recuerda el Tribunal que ambos títulos competenciales se limitan y contrapesan entre sí; 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 del art. 20 CE, encuentra su acomodo en el art. 149.1.27ª CE, mientras que los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas caen en la órbita del art. 149.1.21ª CE y de la competencia estatal para regular la radiocomunicación, por asemejarse a otras clases de usos del dominio público radioeléctrico y necesitar, por ello, una regulación unitaria por el Estado que haga posible todos esos usos.

En la otra sentencia apuntada, la STC 108/1993 en relación con el funcionamiento de una emisora clandestina de radiodifusión en frecuencia modulada, se fijó el criterio de que debe ser la competencia sobre el otorgamiento de la concesión el punto de referencia que determine la titularidad para la inspección y, en su caso, para la imposición de sanciones o la adopción de medidas provisionales como el precintado de las instalaciones.

De todo ello y para la resolución del presente conflicto, el Tribunal extrae dos conclusiones: una, que es el art. 149.1.27ª CE el que contiene las reglas de competencia sobre emisiones clandestinas, sean de radio o televisión, y no el art. 149.1.21ª CE; y dos, que quien ostente la competencia sustantiva para otorgar las concesiones de emisoras es quien debe poseer también las facultades accesorias

de inspección y control de emisiones clandestinas, precintado de los equipos y, en su caso, sanción.

Pasa a analizar el decreto catalán impugnado, cuya finalidad es impedir la gestión del servicio público televisivo por personas físicas o jurídicas siempre y cuando carezcan de la correspondiente concesión, de acuerdo con la Ley del Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión. A tal efecto, la norma establece la responsabilidad administrativa por estas actividades televisivas ilegales de la persona física o jurídica que sea titular de las mismas o propietaria de los equipos y conozca su destino y faculta, por último, a la Generalidad para interrumpir estas emisiones clandestinas y proceder al precintado de los equipos.

Recuerda que el Estatuto de la Radio y la Televisión no es una norma atributiva, aunque sí delimitadora de competencias en la materia, y a él se remite el art. 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña para fijar los términos y casos en que se producirán el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas básicas estatales. También el decreto impugnado lo invoca al mencionar cómo deberán producirse las concesiones.

Pues bien, el Estatuto de la Radio y la Televisión establece que el Gobierno podrá conceder a las comunidades autónomas la gestión directa de un canal de televisión de titularidad estatal, que se cree para el ámbito territorial autonómico: el llamado tercer canal, que fue objeto de la Ley 46/1983 y del Real Decreto 2296/1984 que concedió a la Generalidad de Cataluña la gestión directa del mismo.

Argumenta el Tribunal que, en la medida que el Estatuto de la Radio y la Televisión, al que se remite el decreto catalán enjuiciado, se refiere de manera expresa a la concesión de este tercer canal a la comunidad autónoma, las medidas accesorias de inspección y control de emisoras clandestinas, y que puedan

interferir en la gestión directa del tercer canal por la Generalidad, deben corresponder al Estado, siguiendo los criterios jurisprudenciales anteriormente reseñados.

Aunque en el momento de dictarse el decreto objeto de conflicto no estaba en vigor la Ley de la Televisión Privada, Ley 10/1988, considera que es preciso tenerla en cuenta en relación con el deslinde competencial que se está enjuiciando. Destaca que dicha ley establece que la titularidad del servicio público de la televisión corresponde al Estado, quien puede otorgar la concesión para su gestión indirecta por sociedades anónimas. En consecuencia, la inspección y control de las emisoras privadas y clandestinas de televisión, a las que va destinado el decreto recurrido, debe corresponder igualmente al Estado.

En definitiva, el Tribunal estima que las potestades ejecutivas tanto de inspección, vigilancia y control de emisiones clandestinas, como la de adopción de medidas provisionales cuales son el precintado y depósito de los equipos o como la instrucción de expedientes sancionadores deben corresponder al Estado, ya que es este quien ostenta las competencias principales en la materia para la gestión directa o el otorgamiento de concesiones.

Como conclusión, afirma que 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. Estas facultades han sido indebidamente ejercidas por la Generalidad de Cataluña en el decreto objeto de conflicto que, por tanto, está viciado de incompetencia y es declarado nulo.

### 3.12.3. Implicaciones

Lo primero que llama la atención es el tiempo transcurrido desde la fecha del decreto impugnado, septiembre de 1985, hasta que recae la sentencia del Tribunal Constitucional, septiembre de 1993: ocho años en los que el panorama político, normativo y de medios ha cambiado sensiblemente. En ese período se aprueban la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 y la Ley de Televisión Privada de 1988; previamente, en 1983, habían sido promulgados la Ley de creación de la Corporación Catalana de Radio y Televisión, la Ley Reguladora del Tercer Canal y el real decreto por el que se concedía la gestión directa de un tercer canal de radio y televisión a la Generalidad de Cataluña.

Cuando la Generalidad publica la norma objeto del presente conflicto en 1985, la situación es todavía de monopolio público de la televisión. Aunque ya se ha concedido a Cataluña la gestión del tercer canal, la concesión del servicio televisivo a sociedades privadas está sin regular; no será hasta tres años más tarde, en 1988, cuando aparezca la Ley de Televisión Privada.

Tal como explican Fernández Alonso y Santana Cruz (2000: 314):

> *Durante los primeros años ochenta fue calando la opción de la televisión privada como un medio más de ejercer el derecho a la información. De hecho, dado el vacío legal en la materia, desde finales de los setenta habían ido surgiendo —de manera espontánea y fruto de la iniciativa de ciudadanos particulares— emisiones de carácter local, bien por ondas, bien a través del cable.*

Así pues, el contexto en que aparece el Decreto de la Generalidad objeto del conflicto de competencia es el de proliferación de emisoras de televisión locales, iniciada tras la victoria socialista en las elecciones generales de 1982 y, más específicamente, con el cambio de actitud del nuevo gobierno a partir del verano de 1983, que abre un período de tolerancia condicional siempre que las emisiones cumplan estas tres premisas: cobertura municipal, no provocar interferencias en

las televisiones estatal y autonómica y que no se dieran a conocer fuera de su ámbito. Aún habría una cuarta premisa implícita: renunciar al lucro; por lo que muchas televisiones locales adoptarán la forma jurídica de asociación cultural sin ánimo de lucro (Guimerà, 2006: 76).

En 1985, nace la Federación Pro Legalización de las Televisiones Locales de Cataluña, que será un interlocutor con los órganos gubernativos autonómico y central y actuará en defensa de sus asociadas ante las clausuras ordenadas. Precisamente a raíz del Decreto 270/1985, de actividades relativas a la televisión y con el cual el Gobierno catalán pretendía asumir las funciones de inspección y control, la Federación se reúne con el Gobierno Civil y con el Ejecutivo catalán y este le explica que ha sido interpuesto un conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional que suspende la aplicación del mismo. En estas reuniones se ratifica la política de tolerancia, al asegurar ambas instancias gubernativas a la Federación que no se tomarán acciones disciplinarias si no se causan interferencias en otra cadena (Guimèra, 2006: 96 y 101).

En un contexto legislativo de tolerancia y en medio de anuncios sobre una próxima regulación de las televisiones locales, se aprueban la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, que definía la televisión como un servicio público que podía ser gestionado indirectamente con una concesión administrativa y, pocos meses después, la Ley 10/1988 de televisión privada, que permitía crear tres televisiones de gestión indirecta y cobertura estatal, por las que las televisiones locales públicas caían en la alegalidad (no se reconocen ni se prohíben) y las privadas en la ilegalidad (solo estaban previstas las emisoras estatales) (Guimerà, 2006: 132).

Finalmente, dos años después de la sentencia que nos ocupa y diez desde el decreto catalán objeto de la misma, se aprueba la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de regulación de las televisiones locales por ondas terrestres, que define la

televisión local como un servicio público con un ámbito de difusión limitado al núcleo principal de cada municipio y que solamente podrá extenderse a otros núcleos de la población cuando lo aconseje el número de habitantes y exista espacio radioeléctrico disponible. Excepcionalmente, las comunidades autónomas podrán autorizar coberturas superiores en atención a razones de proximidad social y cultural (Guimerà, 2006: 148).

Las comunidades autónomas otorgarán las concesiones, previa reserva de frecuencias por parte de la Administración General del Estado. La competencia sancionadora en cuanto a los aspectos técnicos y del espectro radioeléctrico queda en manos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de las potestades sancionadoras que correspondan a las comunidades autónomas.

En Cataluña y en desarrollo de la Ley 41/1995, se publica el Decreto 320/1996, de regulación del régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres, que asigna al Gobierno de la Generalidad la potestad de otorgar concesiones, que son intransferibles y tienen una duración de cinco años prorrogables cinco más. Dispone que las televisiones locales, en funcionamiento antes del 1 de enero de 1995 y que no hayan conseguido la concesión, deberán dejar de emitir en el plazo de ocho meses desde la resolución del concurso. Así mismo, la Generalidad se reserva las facultades inspectoras y sancionadoras sobre las televisiones (Guimerà, 2006: 176).

Sin embargo, a pesar del amparo otorgado por la Ley 41/1995, la Generalidad no adjudicó concesiones de televisión local (normalmente de ámbito supramunicipal) hasta que sobrevino el proceso de digitalización. La sentencia se inscribe en ese período de negociación, de tira y afloja, entre las autoridades gubernativas y las televisiones locales que venían emitiendo y que buscaban el reconocimiento de un modelo y de un marco legal que las amparase.

Visto el desarrollo y la cristalización final de la ley de 1995, podemos concluir que el resultado final es equiparable al de las emisoras de radio FM; es decir, la competencia de las funciones inspectora y sancionadora recae en el titular del otorgamiento de las concesiones. En definitiva, será la Generalidad la responsable de dichas funciones, aun cuando el Estado se reserva las competencias si se trata de aspectos técnicos o del espectro radioeléctrico.

### 3.13. Sentencia núm. 127/1994 sobre la Ley de Televisión Privada

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 127/1994, de 5 de mayo, pronunciada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 1363, 1364, 1412 y 1430/1988, acumulados, promovidos, respectivamente, por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por el Parlamento de Cataluña, por el Parlamento Vasco y por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

La Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada abre la puerta a las televisiones privadas en España. Hasta entonces, el Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980 trataba la radio y la televisión como servicios públicos esenciales de titularidad estatal, cuya gestión directa se atribuía al Ente Público RTVE, sin perjuicio de que se admitiera la gestión indirecta de los servicios de radio por parte de sociedades privadas, como ya venía ocurriendo (Satrústegui, 2011: 165).

En el ámbito televisivo, pues, la ley de 1988 supone la introducción de los operadores comerciales de televisión en nuestro país. El monopolio público televisivo existente hasta entonces se rompe al permitir la aparición de tres

empresas concesionarias, consideradas gestoras indirectas del servicio público esencial, que tendrán también la posibilidad de realizar desconexiones.

En aplicación de esta ley, fue convocado y resuelto el concurso para la adjudicación de las correspondientes concesiones en 1989, resultando adjudicatarias Antena 3 Televisión, Telecinco y Canal Plus.

Previamente, la ley había sido recurrida por varios actores: el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, el Parlamento vasco y cincuenta diputados del Grupo Popular.

Antes de entrar con detenimiento en los argumentos esgrimidos por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo catalanes en sus recursos, así como en el ulterior pronunciamiento del Tribunal, señalaremos la valoración que de dicha ley hacen Fernández Alonso y Santana Cruz (2000: 339), pues nos servirá para introducirnos en el debate:

> *La Ley de Televisión Privada rompió el monopolio de la televisión pública, pero sin dejar paso al despliegue de posibilidades que el medio televisivo permitía. La libertad de información dio un paso hacia adelante, pero mínimo, en cuanto que la ley no contempló la posibilidad de emisiones regionales y locales, dejando reducido el ejercicio de la actividad televisiva al ámbito nacional. El mantenimiento de la idea de servicio público, con la consiguiente concesión administrativa; las limitaciones en la composición accionarial de las sociedades concesionarias; la duración de la concesión a un plazo de diez años… dan idea de las restricciones de la ley. En cuanto a la adjudicación a Canal Plus, es evidente la estrecha relación entre empresas y gobierno que implica tal decisión.*

### 3.13.1. Objeto y justificación de las demandas

Como anticipábamos, de los cuatro recursos acumulados que desembocan en la STC 127/1994, atenderemos a los interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad y por el Parlamento de Cataluña.

#### *3.13.1.1. Recurso del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña*

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña promovió el recurso de inconstitucionalidad número 1363/1988 contra los artículos 4.2 y 5.1, en relación con el 5.2 c); 8.1; 9.1.d); 9.2 y 11 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, solicitando que se declararan inconstitucionales.

Los artículos que se recurren tienen que ver fundamentalmente con dos cuestiones materiales: el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada (arts. 4.2, 5.1 y 5.2 c)) y el otorgamiento de las concesiones (arts. 8.1, 9.1.d), 9.2 y 11), a los que dedicaremos sendos apartados más adelante, siguiendo el planteamiento de la demanda.

No obstante, antes de abordar específicamente la impugnación de los preceptos, el abogado de la Generalidad denuncia que el contenido de la ley no responde al título («Ley de Televisión Privada»), pues no se dispone el acceso de los particulares al libre servicio de las actividades televisivas, sino que se regula meramente la concesión de tres canales de televisión de titularidad estatal a entidades privadas.

Alega que es una ley ambigua, ambigüedad de la que se desprenden los vicios de incompetencia que esgrimirá; así, aunque el objeto de la concesión son emisiones de programas con cobertura nacional, la norma prevé además la posibilidad de emisiones «para cada una de las zonas territoriales que se delimiten en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada» (art. 4.2 Ley 10/1988).

Sin embargo, y ahí radica el primer vicio de incompetencia, la ley no contempla la participación de las comunidades autónomas en la elaboración de dicho Plan,

cuyo rango normativo reglamentario es discutible, ni tampoco define cuáles sean esas zonas territoriales.

También es motivo de incompetencia, según el abogado de la Generalidad, la ausencia de participación autonómica en el otorgamiento de concesiones que han de permitir emitir en el territorio autonómico.

En cuanto al marco competencial, lo sitúa entre el art. 149.1.27ª CE (reserva estatal de las normas básicas, sin perjuicio de las facultades de desarrollo y ejecución a favor de las comunidades autónomas) y el art. 16 EAC 1979 (competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución, así como de regular, crear y mantener su propia televisión).

Para preservar esta última competencia, la relativa a la propia televisión, el abogado aclara que la ley discutida se refiere a la televisión de titularidad estatal gestionada por el Estado y que no afecta al establecimiento de una televisión propia de Cataluña ni a la gestión por la Generalidad de un canal de titularidad estatal.

Ahora bien, sostiene que, de la naturaleza compartida de las competencias sobre televisión, deriva un principio de participación de la Generalidad en la televisión de titularidad estatal, dado que las comunidades autónomas forman parte del Estado. Por ello, considera que la comunidad autónoma debe ostentar en este caso, cuando menos, las competencias que en materia de radiodifusión sonora se le reconocieron en la STC 26/1982.

Sin embargo, aduce que las competencias autonómicas de desarrollo normativo y ejecución son relegadas aquí so pretexto de una norma pretendidamente básica, cual es la Ley de la Televisión Privada, que no cumple los requisitos formales para ser considerada así y que sobrepasa los límites de lo básico; es lo que ocurre

con el establecimiento de unas condiciones mínimas para la concesión de los canales y con la emisión de programas para unas zonas territoriales que no se delimitan sino que se habilita al Plan Técnico Nacional de Televisión para que las fije. Manifiesta que en nada de esto participan las comunidades autónomas.

A) Artículos sobre el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada

Para el abogado de la Generalidad, la inconstitucionalidad de la ley procede, en primer lugar, de los preceptos que configuran el llamado Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada (arts. 4.2, 5.1 y 5.2 c)):

> ***Art. 4.2 de la Ley 10/1988****: La concesión deberá, asimismo, prever la emisión de programas para cada una de las zonas territoriales que se delimiten en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada.*
>
> ***Art. 5.1 de la Ley 10/1988****: El Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada será aprobado, mediante Real Decreto, por el Gobierno.*
>
> ***Art. 5.2 de la Ley 10/1988****: El Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada comprenderá la regulación de las condiciones de carácter técnico que sean necesarias para garantizar la adecuada prestación del servicio y, entre ellas, las siguientes: c) La delimitación de las zonas territoriales a que se refiere el artículo anterior.*

En resumen, se dispone que este Plan, que será aprobado mediante reglamento (Real Decreto), delimitará las zonas territoriales inferiores a la cobertura nacional para la emisión de programas mediante concesión.

El abogado aduce que la delimitación territorial queda indefinida sin que haya razón técnica que lo justifique y que tal ámbito debería coincidir con el de las comunidades autónomas por razones de adecuación a la estructura del Estado, de no haber motivos técnicos que lo impidan. En apoyo de esta tesis, cita la ley reguladora del tercer canal (Ley 46/1983), que adopta como ámbito subestatal el de las comunidades autónomas, así

como la remisión del art. 3 de la ley ahora recurrida al Estatuto de la Radio y la Televisión, cuando contempla el pluralismo lingüístico como principio inspirador de los medios de comunicación del Estado. El respeto a la cooficialidad lingüística, afirma, parecería imponer esta interpretación.

Por otra parte, afirma que la dimensión territorial de las emisiones debe considerarse como un elemento básico cuya configuración ha de hacerse por ley formal; no basta un reglamento (el Real Decreto).

Como conclusión, la demanda señala que los arts. 4.2, 5.1 y 5.2 c) incurren en inconstitucionalidad por diversos motivos: por quebrantar las garantías formales de consagración de las bases en normas con rango de ley, al delimitar las zonas territoriales de emisión mediante un reglamento; por infringir el principio de organización territorial del Estado en comunidades autónomas; por impedir de hecho la cooficialidad de las lenguas propias de las comunidades autónomas; y por excluir a las comunidades autónomas de la elaboración del Plan Técnico Nacional.

B) Artículos sobre el otorgamiento de las concesiones

La exclusión de cualquier tipo de intervención autonómica le lleva a solicitar un pronunciamiento sobre la inconstitucionalidad de los arts. 8.1, 9.1 d), 9.2 y 11, así como la «nulidad de toda concesión otorgada en un concurso público realizado de conformidad con lo que disponen esos preceptos»:

> ***Art. 8.1 de la Ley 10/1988****: El otorgamiento de las concesiones para la gestión indirecta del servicio público de la televisión corresponderá al Gobierno mediante el oportuno concurso público.*

La atribución del otorgamiento de las concesiones al Gobierno en exclusiva es contradictoria con la naturaleza de los requisitos previstos en el siguiente artículo:

> ***Art. 9.1 de la Ley 10/1988****: La adjudicación por el Gobierno de las concesiones atenderá a los siguientes criterios: d) Capacidad de las sociedades solicitantes para atender las necesidades de programación con una cobertura limitada a cada una de las zonas territoriales a que se refiere el apartado 2 del artículo 4 de la presente Ley.*

Argumenta el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que, para atender las necesidades de programación de una zona territorial limitada, serán las comunidades autónomas quienes mejor las aprecien por razones de proximidad y sensibilidad, especialmente en lo relativo a las necesidades lingüísticas.

Los mismos argumentos a favor de la inconstitucionalidad servirían para los arts. 9.2 y 11:

> ***Art. 9.2 de la Ley 10/1988****: El Gobierno apreciará en su conjunto las ofertas presentadas y su idoneidad para satisfacer los criterios enunciados en el párrafo anterior. El Gobierno adjudicará las concesiones en favor de las ofertas más ventajosas para el interés público, valorando prioritariamente las garantías ofrecidas por los concurrentes a fin de salvaguardar la pluralidad de ideas y corrientes de opinión, así como la necesidad de diversificación de los agentes informativos y el objetivo de evitar tanto los abusos de posición dominante como las prácticas restrictivas de la libre competencia.*
>
> ***Art. 11 de la Ley 10/1988****: La concesión se otorgará por un plazo de diez años y podrá ser renovada por el Gobierno sucesivamente por periodos iguales.*

También considera que la presencia de tres nuevos canales con programaciones de ámbito estatal supondrá un incremento de las horas

de emisión en castellano «con el consiguiente desequilibrio en el proceso de normalización lingüística emprendido por expreso mandato estatutario».

Continúa apostillando que la Ley 10/1988 de Televisión Privada prohíbe que la programación con cobertura limitada supere la programación de ámbito nacional y, en cambio, no limita las emisiones en lengua castellana. Luego el art. 9.2 de la ley es inconstitucional porque, entre los criterios para la adjudicación de las concesiones, desconoce el respeto a la oficialidad del catalán (arts. 3 CE y 3.2 EAC 1979).

En resumen, respecto de los arts. 8.1, 9.1 d), 9.2 y 11 de la ley, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad alega que son inconstitucionales por atribuir exclusivamente al Gobierno el otorgamiento de las concesiones, prescindiendo de las comunidades autónomas. El art. 9.2 es inconstitucional, además, por incumplir el deber de respeto a las distintas modalidades lingüísticas de España.

*3.13.1.2. Recurso del Parlamento de Cataluña*

Por su parte, el Parlamento de Cataluña interpuso recurso de inconstitucionalidad número 1364/1988 frente a los arts. 4.2, 5.1, 5.2 c) y 14 de la citada Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada, relacionados los tres primeros, como acabamos de ver en las alegaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, con el Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada y el último, con las obligaciones de programación.

Con carácter preliminar, la letrada del Parlamento aclara que el objeto de la ley discutida es regular la gestión indirecta del servicio público esencial de televisión cuya titularidad corresponde al Estado; dejando fuera de su ámbito tanto el

llamado tercer canal como las competencias de la Generalidad para crear su propia televisión.

Señala que, aunque la Generalidad ostenta competencias de desarrollo normativo y ejecución en el ámbito de la gestión indirecta del servicio público estatal, cuando el alcance de las emisiones coincida con el ámbito territorial de la comunidad autónoma, la ley no prevé su intervención, quizás por la falta de coincidencia entre el mapa autonómico y las zonas territoriales de cobertura televisiva limitada.

Alega la letrada que la competencia sobre televisión es una competencia compartida, a tenor del art. 149.1.27ª CE y de la STC 26/1982; y que la limitación recogida en la cláusula estatutaria («en los términos y casos») del art. 16.1 EAC[85] 1979 no puede vaciar de contenido la asunción de competencias ni atribuir al Estado las facultades para ordenar toda la materia televisiva en sus aspectos legislativos y ejecutivos.

A pesar de ello, la ley impugnada ha reservado al Estado la integridad de la materia, marginando a la comunidad autónoma del otorgamiento de las concesiones y del control de su uso, en sentido contrario a la jurisprudencia, como la citada STC 26/1982, que reconoció la competencia autonómica para regular el procedimiento de adjudicación y otorgar concesiones de emisoras de radio en FM en virtud de la cobertura local de estas emisiones.

En cambio, la ley ahora discutida excluye a las comunidades autónomas de la elaboración del Plan Técnico Nacional (art. 5) y del otorgamiento de concesiones (art. 4), contraviniendo el art. 16 EAC 1979 y el art. 149.1.27ª CE.

[85] Art. 16.1 EAC 1979: En el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, en los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión.

A) Artículos sobre la delimitación de las zonas territoriales limitadas

Respecto a las emisiones televisivas de cobertura limitada, es decir, de ámbito territorial más reducido que el de cobertura nacional, a las que se refieren los arts. 4.2 y 5.2 c), la ley no determina las zonas ni fija criterio alguno para hacerlo, con lo que deja en manos del Gobierno una regulación básica que debiera haberse hecho por ley —argumento empleado también por el Consejo Ejecutivo— y que afectará a las competencias de la Generalidad en relación con las sociedades concesionarias.

En definitiva, cree que de esta forma se excluye a las comunidades autónomas de toda intervención en la autorización de programas regionales y se imposibilita el ejercicio de sus competencias.

B) Artículo sobre la aprobación del Plan Técnico Nacional de Televisión Privada

Sobre el Plan Técnico, afirma que el art. 5.1 de la ley es inconstitucional porque remite al Gobierno su elaboración sin prever sus contenidos materiales, estableciendo que será aprobado mediante Real Decreto.

Hay una indeterminación legal respecto a las condiciones necesarias para la prestación del servicio (bandas, canales, frecuencias…), lo cual tiene innegable incidencia en el ejercicio de las competencias autonómicas. Por ello, la indeterminación legal vulnera las reglas de distribución de competencias, pues se entrega en blanco una materia al Gobierno y se vulnera la necesidad de formalizar las bases en leyes.

C) Por último, señala que el art. 14 de la ley es inconstitucional porque omite toda referencia a la diversidad de lenguas españolas. Este artículo regula detalladamente el contenido de la programación televisiva (emisión diaria

mínima, porcentajes de producción propia y originaria, etc.), pero no contempla la pluralidad lingüística y cultural del Estado.

***Art. 14 de la Ley 10/1988**:*

1. *Cada una de las sociedades concesionarias estará obligada a emitir programas televisivos durante un mínimo de cuatro horas diarias y treinta y dos semanales. A estos efectos se computarán tanto los programas emitidos con una cobertura nacional como con una cobertura limitada para cada una de las zonas territoriales a que se refiere el apartado 2 del artículo 4 de la presente Ley. En ningún caso la duración diaria de la programación con dicha cobertura limitada podrá exceder la duración diaria de los programas con cobertura nacional.*
2. *No se considerarán programas televisivos, a los efectos previstos por el apartado anterior, las emisiones meramente repetitivas o las consistentes en imágenes fijas ni los tiempos destinados a la publicidad.*
3. *La programación emitida deberá respetar los siguientes porcentajes, mínimos y compatibles, de producción:*
   a) *El 15 por 100 de producción propia del titular de la concesión.*
   b) *El 40 por 100 de producción originaria en países integrantes de las Comunidades Europeas.*

   *Asimismo el 55 por 100 de la programación emitida deberá ser en versión originaria española.*

4. *El 40 por 100 de las películas comerciales emitidas en la programación mensual deberá ser de producción originaria en países integrantes de las Comunidades Europeas, y dentro de ella, el 50 por 100, al menos, en expresión originaria española. En ningún caso podrán emitirse películas comerciales hasta transcurridos dos años desde su estreno en España en una sala comercial de exhibición cinematográfica o, si no hubiera sido estrenada en España, hasta transcurridos dos años desde el de su producción, salvo que se hubiera realizado a los solos efectos de su exhibición por televisión, o hubiera sido producida, en un porcentaje superior al 30 por 100 de su coste, por el titular de la correspondiente concesión.*
5. *El acceso a fuentes internacionales de imagen por parte de las sociedades concesionarias no podrá alterar en ningún caso las condiciones de la concesión.*
6. *Los titulares de las concesiones deberán archivar durante un plazo de seis meses, a contar desde la fecha de su primera emisión, todos los programas emitidos por las respectivas emisoras de televisión y registrar los datos relativos a tales programas, así como a su origen y a las peculiaridades de la labor de producción,*

*a efectos de facilitar su inspección por las autoridades competentes y su consulta por los particulares conforme a la regulación general en esta materia.*

Aunque el art. 3 de la ley discutida remite al art. 4 del Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión, que consagra el respeto al pluralismo lingüístico como uno de los principios inspiradores de la actividad de los medios de comunicación social del Estado, eso no es una garantía suficiente a juicio del Parlamento.

### 3.13.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal decide desestimar los recursos de inconstitucionalidad acumulados y promovidos tanto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, como por los Parlamentos catalán y vasco y por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada.

En los fundamentos jurídicos de la sentencia, el Tribunal agrupa las alegaciones del Consejo Ejecutivo y del Parlamento catalán en torno a dos cuestiones:

a) si la aprobación del Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada por Real Decreto del Gobierno (reglamento) lesiona las garantías de ley formal exigibles para las normas básicas;

b) si la reserva, a favor del Estado, de toda la regulación de la televisión privada incumple el régimen de competencias compartidas, sobrepasando el ámbito de lo básico (art. 149.1.27ª CE) y excluyendo la participación autonómica del otorgamiento de las concesiones y de la delimitación de las zonas territoriales de cobertura limitada.

a) La primera alegación es desechada por el Tribunal. Afirma que la intervención del reglamento es posible aun en los ámbitos reservados por la Constitución a la ley, siempre que tal intervención sea un complemento de la regulación legal, indispensable por motivos técnicos o para el cumplimiento de las finalidades de la propia ley, y tras fijar esta cuáles sean los objetivos que la reglamentación haya de perseguir.

En el caso presente, la ley habilita expresamente al Gobierno para aprobar un Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada (art. 5.1 de la ley), delimitando el objeto de la remisión en el **art. 5.2 de la ley**, según el cual:

> *El Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada comprenderá la regulación de las condiciones de carácter técnico que sean necesarias para garantizar la adecuada prestación del servicio y, entre ellas, las siguientes: a) sistemas de transporte y difusión de señales previstos para la prestación del servicio por parte de las sociedades concesionarias; b) bandas, canales, frecuencias y potencias reservadas para la emisión de los programas de tales sociedades, así como emplazamientos y diagramas de radiación de los centros emisores y reemisores; c) la delimitación de las zonas a que se refiere el artículo anterior.*

Sin embargo, la razón que lleva al Tribunal a desestimar esta primera tacha de inconstitucionalidad es que la regulación de los sistemas de transporte y difusión de señales, la fijación de bandas, frecuencias y potencias o de los emplazamientos de los centros emisores atañe a la ordenación de aspectos muy técnicos del dominio público radioeléctrico y que son, por tanto, atinentes a la competencia exclusiva del Estado para ordenar de manera unitaria la radiocomunicación y las telecomunicaciones.

b) En cuanto al segundo grupo de alegaciones, tocante a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el Tribunal reitera que la ley impugnada no contempla una regulación directa y global de la televisión como servicio de difusión ni todas las modalidades públicas y privadas

posibles, sino que su afán es más limitado: regular el acceso a la emisión de programas por sociedades concesionarias con cobertura nacional. Por eso, aunque prevé la emisión de programas en zonas territoriales limitadas, advierte que en ningún caso la duración diaria de la programación con cobertura limitada podrá exceder la duración diaria de los programas con cobertura nacional.

De ahí que, a juicio del Tribunal, no quepa pronunciarse sobre el art. 16.3 EAC 1979, que prevé la posibilidad de que Cataluña regule, cree y mantenga su propia televisión, puesto que este título competencial no viene afectado por la norma legal discutida. La ley regula la televisión privada de ámbito nacional y no contempla las televisiones públicas ni la televisión de alcance local o autonómico.

Afirma que los contenidos dispuestos en la ley recurrida se ven afectados por dos títulos competenciales: los del art. 149.1.21ª CE (telecomunicaciones y radiocomunicación como competencia exclusiva del Estado) y los del art. 149.1.27ª CE (televisión y otros medios de difusión y comunicación social en cuanto competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas).

El otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y que se sirven como instrumento de las emisoras de difusión para ejercer los derechos fundamentales del art. 20.1 CE, encuentra su acomodo en el título del art. 149.1.27ª CE; y no solo el otorgamiento sino también la regulación del procedimiento de adjudicación de concesiones y las facultades accesorias, como son la inspección y la imposición de sanciones.

En cambio, aspectos atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte del que se sirven la radio o la televisión (ondas radioeléctricas o electromagnéticas) quedan dentro de la materia radiocomunicación y son, por

tanto, de la competencia estatal conforme al art. 149.1.21ª CE para ordenar unitariamente el dominio público radioeléctrico.

Aclarados los títulos competenciales, el Tribunal pasa a analizar las tachas de incompetencia que la comunidad autónoma catalana formula y que son la falta de participación autonómica en el otorgamiento de las concesiones (arts. 8 y siguientes de la ley), en la elaboración del Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada (art. 5 de la ley) y en la delimitación de las zonas territoriales, inferiores a la estatal, de programación y emisión (arts. 4.2 y 5.2 c) de la ley).

Respecto al otorgamiento de las concesiones, reitera el Tribunal que estas facultades se encuadran en el art. 149.1.27ª CE, competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas sobre televisión y otros medios de comunicación social. Si bien se configura como una facultad de ejecución y, por tanto, cabría atribuirla a la comunidad autónoma, excepcionalmente queda amparada por la competencia estatal para emitir normas básicas en la materia. La escasez del número de concesiones de ámbito nacional (solo tres) dificulta, si no imposibilita, un régimen de compartición entre una pluralidad de comunidades autónomas con competencia en la materia. De manera que solo el Gobierno puede adjudicar un número escaso de concesiones de emisoras con cobertura nacional, ámbito territorial que supone también una razonable limitación al ejercicio de las competencias autonómicas.

Una vez sentada la titularidad estatal de la facultad de otorgar concesiones, todas las potestades que sean accesorias a la misma irán aparejadas y estarán también bajo la competencia del Estado; así, las normas relativas a la ordenación del régimen jurídico de la concesión, las infracciones y sanciones y la inspección y el control.

En cuanto a la elaboración del Plan Técnico Nacional de Televisión Privada, el examen de su contenido muestra su carácter técnico y, por ende, que se halla sujeto a la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.21ª CE: sistemas de transporte y difusión de señales para la prestación del servicio; bandas, frecuencias y potencias reservadas para la emisión de los programas; emplazamientos de los centros emisores, etc.

Por último, sobre la delimitación de las zonas territoriales, inferiores a la nacional, para la producción y emisión de programas, señala el Tribunal que el alcance espacial de las emisiones condiciona lógicamente el contenido cultural y lingüístico de las programaciones, por lo que no es un extremo estrictamente técnico y que, por ello, pueda venir atribuido solo a la competencia exclusiva del Estado sobre radiodifusión. El propio Estatuto de la Radio y la Televisión, que condiciona la asunción de competencias autonómicas en el Estatuto catalán, menciona el respeto al pluralismo cultural y lingüístico entre los principios que deben inspirar la actividad de los medios de comunicación del Estado; respeto que, en opinión del Tribunal, también debe inspirar la de los medios de televisión privados. Hace, por tanto, una interpretación de la ley acorde con la Constitución y con la competencia estatal en este asunto.

El Parlamento de Cataluña había impugnado, además, el art. 14 de la ley por omitir la diversidad de lenguas españolas entre los contenidos de los programas televisivos. No obstante, el Tribunal argumenta que la misma ley establece que la gestión indirecta por parte de las sociedades concesionarias se inspirará en los principios expresados en el art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión, entre los cuales se encuentra, como ya hemos mencionado, el respeto al pluralismo cultural y lingüístico.

A la luz de esta remisión normativa debe interpretarse el art. 14 cuando menciona la obligatoriedad de unos porcentajes de programación en «expresión originaria española», pues no excluye que sea la oficial de la respectiva comunidad autónoma. Por tanto, no cabe apreciar vicio de inconstitucionalidad a la luz de esta remisión. La misma interpretación sistemática cabe aplicar a los arts. 9.2 y 9.1 d) de la ley, que habían sido impugnados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

### 3.13.3. Implicaciones

En esta sentencia se consolida la doctrina ya apuntada en la anterior STC 26/1982 sobre concesión de emisoras en frecuencia modulada, según la cual, en el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, le corresponde al primero lo relativo a la planificación del espectro, esto es, los aspectos técnicos en cuanto configuran el ámbito de las telecomunicaciones, que es competencia exclusiva del Estado; y corresponden a las comunidades autónomas todo lo que gira en torno al otorgamiento de las concesiones de ámbito local y autonómico, al amparo de la competencia compartida en materia de medios de comunicación social y como parte del desarrollo y ejecución. Aunque, sin embargo, en el caso de la Ley 10/1988 la potestad para dictar normas básicas permite al Estado reservarse la capacidad para dicho otorgamiento excepcionalmente, dado el ámbito territorial superior al de la comunidad autónoma y el número limitado de sociedades concesionarias de la televisión privada.

Por otro lado, el Tribunal considera que la cuestión de la programación televisiva para zonas territoriales inferiores al conjunto de España y el consiguiente respeto a la pluralidad cultural y lingüística quedan suficientemente amparados en la ley, al subordinarse a lo que dispone el Estatuto de la Radio y la Televisión, que en su art. 4 consagra dichos principios.

La Ley 10/1988 de Televisión Privada fue derogada por la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual, que consagra un nuevo modelo basado en el principio de liberalización de la prestación de los servicios, que ya no son calificados como servicios públicos, sino como servicios de interés general que se prestan en régimen de libre competencia[86], de ahí que desaparezca el término «concesiones», tanto en radio como en televisión, y pase a hablar de «licencias».

Con la aparición posterior de la Televisión Digital Terrestre, todas las licencias de cobertura nacional se han otorgado por el Gobierno de España (1999, 2015 y 2024)[87] (Fernández Alonso y Espín, 2017).

## 3.14. Sentencia núm. 31/2010 sobre la Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de junio, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045/2006 interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

### 3.14.1. Objeto y justificación de la demanda

La demanda se dirige contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, solicitando que se declare su inconstitucionalidad y nulidad. Aunque son muchos más los artículos

[86] https://avance.digital.gob.es/mediosaudiovisuales/Television/Paginas/index.aspx [consultado el 21 de enero de 2025].
[87] https://television.digital.gob.es/ayuda-ciudadano/sala-prensa/Paginas/acaba-exposicion--publica-plan-tecnico-tdt-incluye-adjudicacion-nuevo-canal.aspx [consultado el 4 de febrero de 2025].

recurridos, aquí solo analizaremos los que sean objeto de controversia en la materia de medios de comunicación social.

No obstante, primero convendrá detenerse en las consideraciones generales vertidas por los diputados recurrentes acerca del ámbito constitucionalmente disponible para los estatutos de autonomía, el cual viene definido por el art. 147.2 CE, que establece una reserva de estatuto.

> ***Art. 147.2 CE****: Los Estatutos de autonomía deberán contener: a) La denominación de la Comunidad que mejor corresponda a su identidad histórica. b) La delimitación de su territorio. c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias. d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.*

A su entender, el texto impugnado incurre en una extralimitación de la reserva estatutaria, al rebasar el ámbito indicado en el art. 147.2 CE, y que iría desde la incorporación de normas constitucionales que son de la competencia propia del Estado —como las regulaciones de derechos, por un lado, y las relaciones con el Estado y con las instituciones comunitarias e internacionales, por otro— hasta la asunción de regulaciones reglamentarias —incluyendo materias conexas que no son complementarias ni indispensables y que son más propias de la potestad reglamentaria, cauce normativo este que las dotaría de mayor accesibilidad a la reforma que impusieran las exigencias de cada momento—.

Además, siempre a juicio de los recurrentes, el Estatuto incorpora regulaciones que la Constitución atribuye expresamente a normas estatales diferentes del Estatuto. Tal sería el caso de las prescripciones que imponen contenidos obligatorios a la legislación estatal o anticipan su contenido, pretendiendo supeditarla, así como las normas que establecen interpretaciones generales vinculantes para todos los poderes públicos y que desconocerían, además, la

jurisprudencia constitucional; o, por último, las que asumen la competencia de la competencia.

Entrando ya en los preceptos concretos impugnados, el primero que nos interesa es el artículo 52, relacionado con los principios rectores de los medios de comunicación social, ubicado en el capítulo V, titulado «Principios rectores», dentro del título I, «Derechos, deberes y principios rectores», de la Ley 6/2006.

> ***Art. 52 EAC. Medios de comunicación social.***
>
> *1. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso. En el caso de los medios de comunicación de titularidad pública la información también debe ser neutral.*
>
> *2. Los poderes públicos deben promover las condiciones para garantizar el acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales en el ámbito de Cataluña.*

Este artículo es denunciado por exceder la reserva estatutaria impuesta por el mencionado art. 147.2 CE y por infringir la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE para el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, pues los derechos aquí expuestos se encuentran recogidos ya en los arts. 18 y 20 CE, los cuales se encuadran en el capítulo sobre derechos fundamentales y libertades públicas de la carta magna y reconocen, entre otros, el derecho a la información y la libertad de opinión.

El siguiente artículo de nuestro interés, entre los impugnados en el recurso, es el artículo 82, sobre la regulación del Consejo Audiovisual de Cataluña, inserto en el título II del Estatuto, «De las instituciones».

> ***Art. 82 EAC. El Consejo Audiovisual de Cataluña.***
>
> *El Consejo Audiovisual de Cataluña es la autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada. El Consejo actúa con*

*plena independencia del Gobierno de la Generalidad en el ejercicio de sus funciones. Una ley del Parlamento debe establecer los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación.*

Los recurrentes alegan, en este caso, que se contrarían los derechos y libertades de los arts. 18 y 20 CE (derecho a la libertad de información veraz, a la libertad de opinión), pues no distingue las funciones del Consejo sobre los medios de comunicación públicos y privados. Consideran que el control que este pudiera ejercer solo cabría respecto de medios públicos y para asegurar la pluralidad y el empleo de las distintas lenguas. Aducen, sin reproducirlos aquí, los argumentos esgrimidos en el recurso interpuesto contra la Ley Audiovisual de Cataluña de 2005, admitido a trámite en esos momentos, y que aludían a las facultades atribuidas al Consejo para definir principios y conceptos como los de veracidad y normalidad lingüística, y para imponer deberes y sanciones, entre ellas el cese de emisiones.

No obstante, donde se concentra el interés y la disputa competencial es en la impugnación de los artículos encuadrados en el título IV del Estatuto, «De las competencias», capítulo II, «Las materias de las competencias» y, especialmente por la materia que tratamos, en los arts. 140.7 y 146.

Antes, sin embargo, los demandantes hacen unas consideraciones previas sobre la caracterización estatutaria de las competencias y su fundamento jurídico-constitucional[88].

Los diputados afirman que el estatuto define el significado y alcance funcional de las competencias autonómicas y especifica los contenidos de las materias

[88] Los recurrentes destacan la técnica adoptada en el Estatuto para determinar las competencias de la Generalidad que, sostienen, además de rectificar los criterios hasta ahora observados, terminaría por afectar a las competencias estatales y al propio sistema constitucional de distribución de competencias, en una operación de «blindaje» de las competencias propias frente al Estado y frente al propio Tribunal Constitucional.

sobre las que se proyectan, lo que marca una notable diferencia con el estatuto anterior. Así, el texto establece tres categorías de competencias: exclusivas, compartidas y ejecutivas.

El **art. 110.1** define las competencias exclusivas en los siguientes términos:

> *Corresponden a la Generalidad, en el ámbito de sus competencias exclusivas, de forma íntegra la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva. Corresponde únicamente a la Generalidad el ejercicio de estas potestades y funciones, mediante las cuales puede establecer políticas propias.*

Las competencias compartidas se definen en el **art. 111**:

> *En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalidad la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalidad puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas.*

Finalmente, las competencias ejecutivas quedan definidas en el **art. 112**:

> *Corresponde a la Generalidad en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la administración pública.*

Más adelante, el Estatuto especifica los contenidos de las materias a las que se refieren dichas competencias, en una operación de «despiece» o desglose tan minuciosa, sigue relatando la demanda, que confiere a esta parte del Estatuto una extensión desmedida. La cuestión que ha de plantearse, a juicio de los recurrentes, es si puede un estatuto de autonomía incidir, en la forma en que lo

hacen los arts. 110, 111 y 112 citados, en el sistema de distribución de competencias resultante del art. 149 CE. Recordemos que el art. 149 CE define las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva.

Frente a una posible respuesta afirmativa, que vendría apoyada por el hecho de que la Constitución no define ni concreta el significado de las competencias que atribuye al Estado o que pueden asumir las comunidades autónomas, los recurrentes oponen las características del modelo constitucional de distribución de competencias destacando que el reenvío de la Constitución a los estatutos para concretar las competencias autonómicas solo permite a estos disponer de las competencias que constitucionalmente no han quedado reservadas al Estado (art. 149.3 CE[89]).

Aunque la Constitución no define el alcance de las competencias reservadas al Estado, ello no significa que haya dejado «abierto» el sistema de reparto competencial y que, por tanto, sean los estatutos las normas llamadas a «cerrarlo»; es simplemente una característica de la propia configuración constitucional de esas competencias. Por el contrario, la función propia de los estatutos de autonomía se agota en la asunción de las competencias que, por no estar reservadas al Estado, son susceptibles de apropiación por las comunidades autónomas, y no comprendería la determinación del alcance máximo posible de las competencias reservadas al Estado.

Por lo demás, la Constitución no permite, para los recurrentes, que las competencias exclusivas del Estado tengan uno u otro alcance según lo dispuesto en los diferentes estatutos de autonomía; entienden que los estatutos no pueden alterar el modelo competencial previsto por la Constitución. De este modo, los

[89] Art. 149.3 CE: Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos.

arts. 110, 111 y 112 del Estatuto de Cataluña serían inconstitucionales por trascender y no ajustarse al contenido propio de los estatutos (art. 147.2 CE[90]) y por oponerse a la configuración de las competencias del Estado resultante del art. 149.1 CE.

A ello suman la doctrina del propio Tribunal que, en una sentencia anterior, la STC 76/1983 sobre el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico, había rechazado que el legislador del Estado, en tanto que poder constituido, pudiera definir el contenido de las competencias autonómicas exclusivas, el significado de «normas básicas» y el contenido de las competencias ejecutivas. De igual manera, argumentan, debe vedarse ahora al legislador estatutario la posibilidad de interpretar el sistema constitucional de competencias, pues a través de los arts. 110, 111 y 112 está definiendo las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas de la Generalidad y, con ello, las correlativas competencias estatales.

No hay que olvidar, añaden, que incluir estas soluciones de «cierre» del sistema en el estatuto de autonomía las dotaría de una extraordinaria rigidez que no podría superarse, en algunos casos, más que a través de una reforma constitucional.

A continuación, el escrito del recurso expone cómo la definición de las competencias compartidas y ejecutivas hecha por el Estatuto se opone a la interpretación del Tribunal.

Respecto a las compartidas, afirma que la reinterpretación plasmada en el art. 111 del Estatuto colisiona con la jurisprudencia, pues el Estado solo podría establecer

[90] Art. 147.2 CE: Los estatutos de autonomía deberán contener: d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

bases en normas con rango de ley y configuradas como principios o como un mínimo común normativo, excluyéndose toda posibilidad de bases en normas reglamentarias o de actos ejecutivos dictados al amparo de la competencia básica del Estado, al contrario de lo admitido por la jurisprudencia constitucional.

En cuanto a la definición de las competencias ejecutivas en el art. 112 del Estatuto, alegan también su oposición a la jurisprudencia constitucional, pues esta siempre ha mantenido un concepto material de legislación capaz de comprender el ejercicio de la potestad reglamentaria. En cambio, el precepto recurrido integra en la competencia ejecutiva el ejercicio de la potestad reglamentaria, restringiendo así la correlativa competencia del Estado.

Por último, los recurrentes hacen una última consideración general. Para ellos, la técnica utilizada por el Estatuto consiste en especificar el contenido de las materias mencionadas en el art. 149.1 CE y en establecer otras nuevas no mencionadas en ese precepto, amparándose en el principio dispositivo del art. 149.3 CE *(Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos*). Con ello, el Estatuto cerraría lo que la Constitución ha dejado abierto.

Un poco más adelante, el escrito hace referencia al art. 115 de la ley de reforma del Estatuto, sobre el alcance territorial y efectos de las competencias, que dispone en su apartado 1:

> ***Art. 115.1 EAC****: El ámbito material de las competencias de la Generalidad está referido al territorio de Cataluña, excepto los supuestos a que hacen referencia expresamente el presente Estatuto y otras disposiciones legales que establecen la eficacia jurídica extraterritorial de las disposiciones y los actos de la Generalidad.*

Las excepciones a la regla de la territorialidad deben contenerse en normas integrantes del bloque constitucional, como recoge la jurisprudencia del alto

tribunal. Sin embargo, los recurrentes señalan que el precepto impugnado amplía la posibilidad de la excepción a cualesquiera «otras disposiciones legales».

El apartado 2 del art. 115 incorpora la novedad, para los demandantes, de fragmentar el objeto de la competencia cuando presenta alcance supraautonómico, a fin de garantizar la competencia de la Generalidad sobre la parte del objeto situada en su territorio. Sin embargo, en los supuestos de supraterritorialidad, como los ferrocarriles y los transportes terrestres, la comunidad autónoma no podría ostentar competencia alguna, por corresponder precisamente al Estado en razón de esa dimensión supraautonómica.

> ***Art. 115.2 EAC****: La Generalidad, en los casos en que el objeto de sus competencias tiene un alcance territorial superior al del territorio de Cataluña, ejerce sus competencias sobre la parte de este objeto situada en su territorio, sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que se establezcan con otros entes territoriales o, subsidiariamente, de la coordinación por el Estado de las comunidades autónomas afectadas.*

Analizadas las técnicas de «blindaje» de las competencias que utiliza el legislador autonómico, los recurrentes dirigen ahora su atención a las materias. Así, en el mismo capítulo II, «Las materias de las competencias», del título IV de la ley se establece que corresponde a la Generalidad, de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas (art. 140.7). Para los diputados populares, el concepto «comunicaciones electrónicas» ha sido acuñado por el derecho comunitario y debe subsumirse en el más general de «telecomunicaciones», siendo esta materia de la exclusiva competencia del Estado en virtud del art. 149.1.21ª CE.

> ***Art. 140.7 EAC****: Corresponde a la Generalidad, de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas, que incluye en todo caso:*

*a) Promover la existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal.*
*b) La inspección de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente.*
*c) La resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña.*
*d) La gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiplex de ámbito no superior al territorio de Cataluña.*

Finalmente y al objeto de nuestro análisis, en la demanda se impugna también el art. 146 [apartado 1 a) y b)] del Estatuto, relativo a medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual, indicando que existe una contradicción entre la fórmula de atribución general del apartado 2 («Corresponde a la Generalidad la competencia compartida en materia de medios de comunicación social») y las fórmulas de atribución específica del apartado 1 («Corresponde a la Generalidad, en materia de servicios de radio y televisión, así como de cualquier otro servicio de comunicación audiovisual: a) La competencia exclusiva sobre (…) b) La competencia compartida sobre (…)»); ambas fórmulas contradecirían la regla competencial del art. 149.1.27ª CE por los rasgos de exclusividad, la letra a), y de atribución basada en el lugar de recepción de las emisiones, la letra b).

***Art. 146.1 EAC**: Corresponde a la Generalidad, en materia de servicios de radio y televisión, así como de cualquier otro servicio de comunicación audiovisual:*

*a) La competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local.*
*b) La competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña.*

***Art. 146.2 EAC**: Corresponde a la Generalidad la competencia compartida en materia de medios de comunicación social.*

En relación con el apartado 2, los demandantes recuerdan que el precepto constitucional 149.1.27ª utiliza la técnica bases-desarrollo, con un alcance que la jurisprudencia ha precisado en términos mucho más amplios que los que resultan de la norma estatutaria, que sería inconstitucional por la restricción que opera sobre el alcance de las bases[91].

En cuanto al apartado 1 letra a), alegan que la competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los de ámbito local sería incoherente con la competencia compartida del apartado 2; además, se opondría al art. 149.1.27ª CE por desconocer la competencia estatal sobre las bases.

Por su lado, en la letra b) señalan que, aunque el concepto «servicios de comunicación audiovisual» no se corresponde con la dicción del art. 149.1.27ª CE, que habla de «medios de comunicación social», las competencias referidas son reconducibles a las del título constitucional. Aparte, el criterio estatutario de atribución de las competencias basado en el lugar de recepción de las emisiones («dirigidos al público de Cataluña»; «si se distribuyen en el territorio de Cataluña») contraría el precepto constitucional y la normativa europea en materia de televisión.

### 3.14.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

En su fallo, el Tribunal estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y hace cuatro declaraciones: una, que carecen de eficacia jurídica interpretativa

[91] En virtud del art. 111 EAC 2006 antes mencionado, las bases deben estar contenidas en una norma de rango legal: *En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalidad de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalidad la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. (…)*

unos términos del preámbulo del Estatuto; dos, que son inconstitucionales y, por tanto, nulos determinados artículos; tres, que no son inconstitucionales, siempre que se interpreten en los términos expresados en los fundamentos jurídicos, otros preceptos recurridos del Estatuto; y cuatro, desestima el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

En lo que respecta a los arts. 52, 82, 140.7 y 146.1 y 2 EAC cuya impugnación ha sido analizada en los párrafos anteriores, el Tribunal desestima el recurso y son, por tanto, constitucionales a tenor de lo expresado en la sentencia.

Antes de analizar cada uno de los preceptos recurridos, el Tribunal hace una serie de consideraciones en torno a lo que se entiende por reserva estatutaria, pues muchas de las alegaciones de los recurrentes aluden a la extralimitación del contenido del Estatuto establecido en el art. 147.2 CE.

Frente a una interpretación restrictiva de los recurrentes, el Tribunal sostiene que el art. 147.2 CE solo expresa el contenido mínimo o necesario de los estatutos. Este contenido puede ampliarse a causa de algunas remisiones expresas que la Constitución hace a los mismos y, además, por otras disposiciones que, aun no estando señaladas expresamente en la carta magna, sean complemento adecuado por la función que ellos cumplen: la de ser la norma institucional básica que regula funcional, institucional y competencialmente la comunidad autónoma.

Respecto a los artículos impugnados, el primero de los considerados en nuestro apartado sobre el objeto y fundamentos de la demanda es el art. 52 EAC, que trata del deber de los poderes públicos de promover y garantizar el acceso a la información y a los servicios audiovisuales sin discriminaciones y respetando el pluralismo.

El Tribunal, en base a las consideraciones anteriores sobre la reserva estatutaria, interpreta que el art. 52 no transgrede la reserva estatutaria del art. 147.2 CE ni la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE en el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas, pues es un mandato dirigido a los poderes públicos de la comunidad autónoma, que los vincula exclusivamente a ellos y que se inserta en el ámbito material de los medios de comunicación social, sobre los que las comunidades tienen competencia a tenor del art. 149.1.27ª CE. Tampoco aprecia que el artículo vulnere ninguno de los derechos y libertades recogidos en los arts. 18 y 20 CE (derecho de información y a la libertad de expresión).

En consecuencia, desestima la impugnación del art. 52 EAC.

El siguiente artículo impugnado, el art. 82 EAC, tiene como cometido definir el Consejo Audiovisual de Cataluña, declarar su independencia respecto del Gobierno de la Generalidad y, por último, remitir a una ley del Parlamento el establecimiento de «los criterios de elección de sus miembros y sus ámbitos específicos de actuación».

Frente a la posición de los recurrentes, el Tribunal descarta los vicios de inconstitucionalidad ya esgrimidos contra el art. 52 EAC (exceso de reserva estatutaria e infracción de la reserva de ley orgánica), así como que el art. 82 EAC vulnere alguno de los derechos fundamentales y libertades públicas enunciados en los arts. 18 y 20 CE, dado que el precepto estatutario es general y remite su concreción al legislador autonómico.

Por tanto, de haberlos, los problemas de constitucionalidad derivarían del desarrollo legal de la previsión estatutaria, pero no del art. 82 EAC en sí. A este desarrollo responde la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña de 2005, contra la que ya se había presentado un recurso de inconstitucionalidad en el

momento de dictar esta sentencia y sobre la que, por tanto, el Tribunal declina hacer ninguna consideración en este momento.

Por consiguiente, desestima la impugnación del art. 82 EAC.

A continuación, revisa el art. 140.7 EAC que, bajo la rúbrica de «Infraestructuras del transporte y las comunicaciones», atribuye la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas a la Generalidad, de acuerdo con la normativa del Estado.

Para dirimir la cuestión de si las «comunicaciones electrónicas» se incardinan en la materia de «telecomunicaciones» (competencia exclusiva del Estado), el Tribunal considera que, en primer lugar, debe distinguirse el contenido y alcance de las materias relacionadas en el art. 149.1.21ª CE (telecomunicaciones) y en el art. 149.1.27ª CE (normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social). Conforme a la jurisprudencia, la materia de «medios de comunicación social» se ha vinculado a los aspectos relacionados con las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE, mientras que la materia de «telecomunicaciones» se ha relacionado con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), precisando que la mayor expansividad del art. 149.1.21ª CE determina que deba ser interpretado restrictivamente.

En segundo lugar, afirma que el art. 149.1.21ª CE también recoge la competencia exclusiva estatal sobre el «régimen general de comunicaciones» y que la palabra «régimen» comprende la totalidad de las competencias normativas sobre la materia, aunque no solo, ya que puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario.

A continuación, pasa ya a analizar la alegación de los recurrentes de que el apartado 7 del art. 140 EAC, que concede la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas a la Generalidad, invade el ámbito reservado en exclusiva al Estado en materia de telecomunicaciones, desglosando cada punto del apartado.

Sobre la letra a), que otorga a la Generalidad la competencia ejecutiva para «promover la existencia de un conjunto mínimo de servicios de acceso universal», el Tribunal sostiene que esta actividad no puede ser incluida en la regulación y gestión del dominio público radioeléctrico porque los servicios de acceso universal lo son en cuanto medios de comunicación social, lo que remite al art. 20 CE y, por tanto, a la materia del art. 149.1.27ª CE. Teniendo en cuenta, además, que la potestad autonómica es ejecutiva, no normativa, cabe concluir que este apartado no incurre en infracción de las competencias del Estado.

La letra b) otorga la competencia ejecutiva a la Generalidad respecto a «la inspección de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora correspondiente», actividades que deben ser encuadradas, a juicio del Tribunal Constitucional, en el «régimen general de comunicaciones». Las infraestructuras de las telecomunicaciones no constituyen un elemento propio del espectro radioeléctrico ni son un elemento vinculado a la protección de los derechos fundamentales del art. 20. Su función es asegurar la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional, de ahí su incardinación en el «régimen general de comunicaciones». Las potestades de ejecución consistentes en la inspección de las infraestructuras y en la facultad sancionadora que se atribuyen a la Generalidad no menoscaban la competencia estatal que tiene por objeto ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones.

La letra c) del apartado 7 habla de «la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña». El Tribunal declara que es competencia de la Generalidad cuando los conflictos que surjan versen sobre aspectos relativos al régimen de la prestación por los operadores de estos servicios de comunicación electrónica. En cambio, quedarían fuera en tanto conflictos derivados de la dimensión técnica de los medios de comunicación, vinculada al uso del dominio público radioeléctrico y cuyo titular es el Estado.

Por último, la letra d) del apartado 7 del art. 140 EAC asevera que es una competencia ejecutiva de la Generalidad «la gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiplex de ámbito no superior al territorio de Cataluña». Para el Tribunal, tampoco vulnera la competencia estatal en materia de «telecomunicaciones», pues dicha gestión registral no se refiere a los aspectos técnicos del soporte de las comunicaciones electrónicas, por lo que el precepto se inscribe en la materia de «medios de comunicación social».

De acuerdo a estos argumentos, el Tribunal desestima la impugnación del art. 140 apartado 7 del EAC.

El art. 146 EAC es el último impugnado entre los de la materia «medios de comunicación social»; su rúbrica es, precisamente, «Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual».

La letra a) del apartado 1 del art. 146 EAC atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva «sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local». El Tribunal precisa que la competencia exclusiva autonómica, que sería inconstitucional según los

recurrentes por desconocer la competencia estatal sobre normas básicas del art. 149.1.27ª CE, se refiere únicamente a «la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual», tanto de la Generalidad como de los entes locales. Sigue fundamentando que este ámbito es meramente funcional y se inserta, por tanto, en la esfera de la exclusiva competencia autonómica, «pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia».

El apartado 1 letra b) dispone la competencia compartida de la Generalidad «sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña».

El Tribunal, recordando que la demanda considera correcta la atribución competencial pero que basarla en el «lugar de recepción de las emisiones» es contraria al precepto constitucional y a la normativa europea, aduce que la disconformidad con la normativa europea no es razón de inconstitucionalidad. Además, la referencia territorial no quebranta el art. 149.1.27ª CE, pues la atribución de cualquier competencia a la Generalidad por su Estatuto debe tener como referencia el territorio de Cataluña.

Que el precepto concrete la competencia autonómica de regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual a los supuestos en que las emisiones se dirijan específicamente «al público de Cataluña» es adecuado al orden constitucional de competencias, pues, por un lado, son emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben y, por otro, de no hacerlo así se produciría, debido a la expansión supraterritorial de las emisiones, una expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica.

Para la demanda, el apartado 2 del art. 146 (competencia compartida en materia de medios de comunicación social) no respeta la competencia estatal básica en materia de medios de comunicación social. Pero el Tribunal descarta esta objeción, pues la literalidad del artículo expresa que dicha competencia autonómica se somete a las bases correspondientes que dicte el Estado según el art. 149.1.27ª CE.

Por todas estas razones, la impugnación del art. 146.1 y 146.2 EAC es desestimada.

### 3.14.3. Implicaciones

El nuevo Estatuto dispone unas previsiones genéricas que, en materia de medios de comunicación social, pueden ser interpretadas dentro del marco de la Constitución.

Aunque en el texto estatutario se intenta dar la sensación de unas competencias más contundentes que en el anterior, en realidad establece que la comunidad autónoma tiene competencia para organizar sus medios audiovisuales públicos y también cierta capacidad para incidir en el sector privado, en el marco de la normativa estatal. Confirma, así, la praxis que ya se había ido advirtiendo con la creación de la Corporación Catalana de Radio y Televisión y con la adjudicación de las licencias de FM correspondientes a los planes técnicos de 1979, 1989, 1997 y 2006, y de TDT en el ámbito autonómico (2003) y en el local (2005). También afirma que las competencias en materia de comunicaciones electrónicas son de la Generalidad.

En definitiva, fija competencias autonómicas que ya venían ejerciéndose por esta comunidad autónoma.

## 3.15. Sentencia núm. 5/2012 relativa a unos expedientes sancionadores del Ministerio de Fomento por la utilización de frecuencias radioeléctricas para emisiones de televisión local sin contar con la autorización administrativa

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 5/2012, de 17 de enero, pronunciada en el conflicto de competencia núm. 1121/1999 interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998 recaídas en expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa.

### 3.15.1. Objeto y justificación de la demanda

El presente conflicto de competencia es promovido por la Generalidad de Cataluña frente al Gobierno de la Nación contra cinco resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, recaídas en los expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas para la realización de emisiones de televisión local por ondas terrestres sin contar con autorización administrativa.

El letrado de la parte demandante alega que el Ministerio de Fomento ha incumplido el deber previo de planificar las frecuencias para las emisoras de televisión local, lo que ha impedido luego a la Generalidad ejercer su competencia para otorgar las concesiones a las emisoras ahora sancionadas mediante las resoluciones del Ministerio de Fomento, pese a que las emisoras las habían solicitado en tiempo y forma.

Señala que el Ministerio incumple un deber legal de actuar, establecido en la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, obstaculizando con ello el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de televisión y que, además, la imposición de las sanciones invade las competencias autonómicas correspondientes.

Por un lado, indica que la citada Ley 41/1995 de Televisión Local por Ondas Terrestres reconocía las televisiones locales existentes y establecía el procedimiento para obtener la concesión, admitiendo que, si no la obtenían, pudieran continuar las emisiones hasta transcurridos ocho meses después de la resolución del concurso. Sigue señalando el letrado que las cinco emisoras sancionadas participaron en el concurso convocado por la Generalidad de Cataluña, concurso que no se ha podido concluir porque no se ha llevado a cabo la previa planificación estatal de frecuencias ordenada por la misma ley ya citada. A juicio de la Generalidad, las emisoras cuentan, por ello, con una autorización legal para ejercer su actividad, pues se han presentado al concurso, pese a que este no ha podido concluir debido al incumplimiento del deber legal de planificación de frecuencias por parte del ministerio.

Por ello, considera que son improcedentes las sanciones impuestas por utilización de frecuencias sin autorización, pues de lo que carecen las emisoras es de concesión, no de autorización, y por causas no atribuibles a ellas sino al incumplimiento del deber legal del ministerio. Este incumplimiento ha provocado también que la Generalidad no haya podido continuar el procedimiento de concesión previsto en la ley. La solución debiera haber sido, en cambio, habilitar unas soluciones técnicas para que las emisoras con autorización legal siguieran emitiendo hasta que se hubiera completado la planificación del espectro radioeléctrico.

En cuanto a la reivindicación competencial, el escrito de interposición del conflicto indica que el Tribunal Constitucional ya ha reconocido en anteriores sentencias la competencia autonómica para sancionar a las emisoras clandestinas, de radio o televisión, a las que haya otorgado la concesión. La controversia viene dada porque el Estado entiende que estas resoluciones sancionadoras encajan en la competencia de telecomunicaciones, mientras que la Generalidad estima que corresponden a la comunidad autónoma en virtud de su competencia en materia de televisión y medios de comunicación social. Recuerda cómo la jurisprudencia, en particular la STC 168/1993 sobre la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, ha estimado que la regulación básica de los aspectos relacionados con la concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada tiene su acomodo en el art. 149.1.27ª CE; en cambio, los aspectos atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del que se sirven la radio o la televisión quedan dentro de la materia de telecomunicación, art. 149.1.21ª CE.

También recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual corresponde a la Generalidad la resolución de las solicitudes de concesión de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia y, en consecuencia, las facultades accesorias como son la inspección y la imposición de sanciones derivadas de la infracción a la normativa autonómica que regula el procedimiento de concesión de las emisoras. La comunidad autónoma puede llegar incluso a interrumpir provisionalmente el funcionamiento de las emisoras clandestinas, o sea, las carentes de concesión administrativa, y a clausurar sus equipos (STC 108/1993). En definitiva, es el otorgamiento de la concesión el punto de referencia que determina la titularidad de la competencia para la inspección y sanción de las emisoras clandestinas; luego es una competencia de la Generalidad de Cataluña, afirma.

Estas consideraciones anteriores, que el Tribunal hizo en relación con las emisoras radiofónicas en modulación de frecuencia, fueron aplicadas a la televisión en una sentencia posterior, STC 278/1993, lo que implica, a juicio del letrado autonómico, que deba reconocerse a la Generalidad la competencia respecto a las sanciones sobre las televisiones locales por ondas terrestres, amparada en las de desarrollo legislativo y ejecución del art. 149.1.27ª CE, también reconocidas por la propia ley estatal 41/1995.

En cuanto al régimen sancionador, el escrito de interposición del conflicto hace referencia a la doctrina constitucional por la cual, si la competencia para otorgar las concesiones de radio o televisión corresponde a la Generalidad de Cataluña, también le corresponderán las accesorias como la inspección y control de emisiones clandestinas, el precintado de los equipos y, llegado el caso, la sanción. De ahí colige que el Ministerio de Fomento ha incurrido en un exceso competencial por cuanto impone sanciones y medidas cautelares, por utilización de frecuencias sin autorización, a emisoras de televisión local que carecían de la concesión.

Por otra parte, el letrado de la Generalidad considera que el Ministerio tampoco ha tenido en cuenta las disposiciones legales que reconocen la competencia autonómica para otorgar concesiones y sancionar las emisiones clandestinas: la Ley 31/1987 —según la interpretación del TC en las SSTC 108/1993, 168/1993 y 278/1993— y la Ley 41/1995, esta última respecto a las emisoras clandestinas de televisión local por ondas terrestres que, a pesar de contar con autorización legal para emitir, carecen de concesión; de manera que, en tanto no se perfecciona la concesión, la inspección, la instrucción de expedientes sancionadores, la imposición de sanciones y la adopción de medidas cautelares son actuaciones administrativas que se inscriben en la competencia ejecutiva de la Generalidad. En ese marco competencial, alega que no cabe distinguir entre, por una parte, la

imposición de sanciones o de medidas cautelares por prestar el servicio careciendo de concesión y, por otra, la utilización de frecuencias careciendo de la autorización administrativa necesaria como si fueran materias competenciales distintas, ya que se estarían solapando las materias de los puntos 21 y 27 del art. 149.1 CE, algo que el TC ha venido rechazando insistentemente; amén de que se estarían duplicando las actuaciones, algo incompatible con el carácter exclusivo de las competencias ejecutivas asumidas por la Generalidad en esta materia.

### 3.15.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El fallo del Tribunal da la razón a la Generalidad en su demanda y declara la inconstitucionalidad y nulidad de las resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, recaídas en los cinco expedientes arriba mencionados salvo, en cuanto al último de ellos, el CI/S 02846/1997, en lo atinente a la sanción y medida cautelar impuesta por la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación legalmente establecidos.

Además, declara que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de las facultades de inspección y sanción en relación con quienes realicen emisiones de televisión local sin ostentar el correspondiente título habilitante concedido por la administración autonómica.

El Tribunal inicia su fundamentación centrando el objeto en la reivindicación competencial acerca de las sanciones y medidas cautelares impuestas por el Ministerio y excluyendo de su examen el incumplimiento, por el Estado, del deber legal de planificación de las frecuencias para su asignación a las emisoras de televisión local, dado que no hay aquí una competencia controvertida sobre la que pueda pronunciarse.

El objeto gira en torno a la delimitación de la competencia para inspeccionar y, en su caso, sancionar a las entidades que realicen emisiones de televisión local careciendo del previo título habilitante. Consecuentemente, quedan excluidos los casos en que las sanciones lo sean por causas distintas a esta, como ocurre con uno de los expedientes cuestionados, el CI/S 02846/1997, en el que se sanciona a una emisora de televisión local por una segunda infracción administrativa consistente en la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación.

Como entre la fecha de las resoluciones del Ministerio de Fomento y aquella en la que el Tribunal entra a valorarlas ha tenido lugar la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal aclara que el control competencial debe hacerse de acuerdo con las normas vigentes en el momento de dictar sentencia, por lo tanto, a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Cataluña.

En base a ello, sería aplicable aquí el art. 146 EAC 2006 que atribuye a la Generalidad la competencia compartida sobre «la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña», puesto que se cuestionan actuaciones de naturaleza sancionadora y, por tanto, ejecutivas llevadas a cabo por el Ministerio de Fomento. No supone, sin embargo, un cambio sustancial respecto a las aducidas en el momento de plantear el conflicto, pues conforme a los arts. 149.1.27ª CE y 16 EAC 1979 ya correspondía el desarrollo legislativo y la ejecución a la Generalidad de Cataluña.

En cuanto al marco normativo de la cuestión controvertida, el Tribunal menciona que ha sufrido diversas modificaciones durante la pendencia del proceso. La Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres reconoce

la existencia previa de televisiones locales, exigiendo para continuar su actividad la solicitud y obtención de la correspondiente concesión, previa la asignación de frecuencias; menciona también la competencia sancionadora de las comunidades autónomas, salvo en los supuestos de infracciones contra la normativa reguladora de los aspectos técnicos y de protección del espectro radioeléctrico.

Esta norma fue derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Esta reconoce la competencia autonómica para el otorgamiento de las (ahora) licencias de televisión de ámbito local, lo que lleva implícita la concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico de conformidad con la planificación establecida por el Estado. En el plano sancionador, alude a las competencias autonómicas de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la ley y a la correspondiente potestad sancionadora sobre los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura no sobrepase los límites territoriales de la comunidad autónoma, tanto si la prestación se realiza directamente por ella o por entidades a las que se les ha conferido la gestión. Tipifica como infracción muy grave «la prestación del servicio de comunicación audiovisual sin disponer de la correspondiente licencia o sin haber cumplido el deber de comunicación previa». Es una regulación dictada al amparo de la competencia estatal en el campo de la legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión del art. 149.1.27ª CE.

Otra ley a la que el Tribunal hace referencia es la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones. En ella, se tipificaba como infracción muy grave la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa, tipificación a la que se acoge el Ministerio de Fomento para imponer las sanciones objeto de este proceso. Esta ley fue derogada casi en su totalidad por la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, que incluía un artículo muy similar calificando como infracción muy grave «la

realización de actividades o la prestación de servicios de telecomunicaciones sin título habilitante cuando sea legalmente necesario».

Finalmente, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, que deroga prácticamente toda la Ley 11/1998, tiene por objeto «la regulación de las telecomunicaciones, que comprenden la explotación de las redes y la prestación de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados», mientras excluye de su ámbito «el régimen aplicable a los contenidos de carácter audiovisual transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los medios de comunicación social». En cuanto a las sanciones, tipifica como infracción muy grave «la realización de actividades sin título habilitante cuando sea legalmente necesario».

Tras este repaso a la legislación pertinente, el Tribunal ciñe la discrepancia entre las administraciones a un diferente entendimiento del deslinde competencial de los arts. 149.1.21ª y 27ª CE, así como respecto de cuál sea el título aplicable que dé cobertura competencial a las actuaciones administrativas controvertidas.

Para resolverlo, remite a la doctrina expuesta en sentencias anteriores, como la STC 168/1993 sobre la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987, donde se analizaban ambos títulos competenciales: una competencia exclusiva del Estado para ordenar la telecomunicación y la radiocomunicación (art. 149.1.21ª CE) y otra compartida con las comunidades autónomas acerca de la radio y la televisión en cuanto medios de comunicación social, en la que incumbe al Estado dictar las normas básicas solamente.

El punto de conexión que permite elegir uno u otro título es, por un lado, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE (derecho a comunicar y recibir información y a la libertad de expresión); en estos casos, juega el art.

149.1.27ª CE como regla de distribución competencial. En cambio, aspectos técnicos relativos a la regulación del soporte (las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas) quedan dentro de la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21ª CE para ordenar el dominio público radioeléctrico, el cual es susceptible de ser usado para otros tipos de comunicaciones que no son la radiodifusión pero que también se efectúan mediante ondas radioeléctricas; razón por la cual es menester una ordenación unitaria mediante la asignación de frecuencias y potencias para cada uno de los usos, así como para prevenir posibles interferencias.

Así mismo, advierte el Tribunal que, habida cuenta de que el título competencial del art. 149.1.21ª CE es virtualmente más expansivo que el del art. 149.1.27ª CE y para impedir que las competencias autonómicas sobre radio y televisión pudieran quedar excluidas, esta regla de deslinde debe interpretarse restrictivamente.

Alude igualmente a la STC 26/1982, que reconoció las facultades autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada, condicionadas por las bases estatales, e indicó que aspectos como la delimitación del dominio público radioeléctrico, la elaboración de planes nacionales y la fijación de las condiciones técnicas para la prestación del servicio así como el cumplimiento de la disciplina internacional en la materia permanecían dentro del ámbito de la regulación estatal.

El Tribunal señala que el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y sanción de las emisoras clandestinas ha de ser el otorgamiento de la concesión o su denegación, o bien la falta de solicitud; criterio que fue luego establecido en la STC 108/1993 y reiterado en la STC 168/1993, estimando que el otorgamiento de concesiones se ubica en el título del

art. 149.1.27ª CE, pues prima la naturaleza de un servicio de comunicación social, cuyo ejercicio la concesión autoriza, frente al soporte técnico de la emisora de que se sirve. Dado el carácter ejecutivo de la potestad, su adopción incumbe a las comunidades autónomas y, en consecuencia, las facultades accesorias como la inspección e imposición de sanciones, también.

Finalmente, el Tribunal menciona en este apartado la STC 278/1993, que resolvió el conflicto de competencia contra el Decreto 270/1985 de la Generalidad, regulador de las actividades relativas a la televisión en el ámbito territorial de Cataluña y que reitera los criterios expresados acerca del deslinde competencial: el otorgamiento de concesiones para la gestión del servicio, por su conexión con los medios de comunicación social y con los derechos y libertades reconocidos en el art. 20 CE, encuentra acomodo en el art. 149.1.27ª CE; frente a los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas, que caen en la órbita del art. 149.1.21ª CE y, por tanto, de la competencia estatal para regular la radiocomunicación.

Sigue señalando este último fallo 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, la imposición de sanciones o la adopción de medidas cautelares, ya que la concesión es un acto administrativo a partir del cual se establece una peculiar relación de colaboración entre la Administración concedente y el concesionario.

Dos son los criterios jurisprudenciales que la STC 278/1993 extrae para resolver el litigio: uno, que es el art. 149.1.27ª CE el que contiene las reglas de competencia sobre las emisiones clandestinas y dos, que quien ostente la competencia sustantiva para el otorgamiento de las concesiones es quien debe poseer también

las facultades accesorias de inspección y control de emisiones clandestinas, precintado de los equipos y, en su caso, sanción.

Después de hacer este repaso a la jurisprudencia aplicable al litigio en curso, que muestra cómo las cuestiones relativas a emisoras clandestinas se rigen por la regla del art. 149.1.27ª CE, la conclusión resultante iría a favor del conflicto planteado. Para el Tribunal, habida cuenta de la competencia autonómica para el otorgamiento de la concesión, las potestades ejecutivas derivadas de la ausencia de tal título también han de corresponder a la comunidad autónoma: inspección, vigilancia y control de emisoras clandestinas; adopción de medidas provisionales; e instrucción de expedientes sancionadores. Afirma que es un criterio jurisprudencial consolidado y coincidente, por lo demás, con el expresado luego en la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual.

Recuerda el Tribunal que las entidades sancionadas en el caso que nos ocupa lo son exclusivamente por emitir sin título habilitante, con la excepción aludida antes (producción de interferencias) y que ha quedado fuera del objeto del conflicto. Siendo este pues el motivo, la ausencia de autorización administrativa para emitir, resulta competente la comunidad autónoma para apreciarlo por ostentar las competencias ejecutivas en materia de medios de comunicación social para otorgar la concesión o título habilitante.

Concluye que la Generalidad es la titular de las facultades de inspección, interrupción de emisiones, precintado y depósito de los equipos y determinación de las responsabilidades administrativas que correspondan a quienes realicen emisiones de televisión local sin el correspondiente título habilitante en los casos en que este ha de ser otorgado por la Generalidad.

Dichas facultades han sido indebidamente ejercidas por el Estado en las resoluciones del Ministerio de Fomento objeto del presente conflicto, las cuales

son contrarias al orden constitucional de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulas. Este pronunciamiento no alcanza a la sanción impuesta en el expediente CI/S 02846/1997 por la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación legalmente establecidos.

### 3.15.3. Implicaciones

Esta sentencia no hace más que consolidar la jurisprudencia anterior sobre emisiones radiofónicas clandestinas, esta vez aplicándola a las emisoras de televisión local. Aunque la asignación de frecuencias y potencias corresponde al Estado, la sanción por el uso del espacio público radioeléctrico sin una concesión o autorización administrativa queda en manos de la autoridad autonómica. Al tratarse de una competencia ejecutiva anclada en otra principal de la que es accesoria, cual es el otorgamiento de la concesión, todo lo relativo a inspección y sanciones corresponde a la comunidad autónoma. El Tribunal muestra una coherencia con sus sentencias anteriores, que desgrana en los fundamentos.

No deja de sorprender, eso sí, la dilatación del proceso, desde que se presentó el escrito de interposición por la Generalidad, en marzo de 1999, hasta que el Tribunal dictó sentencia en enero de 2012, habida cuenta, además, que las resoluciones impugnadas, por las que se interpusieron sanciones y medidas cautelares, databan de noviembre de 1998. Aunque la LOTC establece que el órgano que interpone el conflicto puede solicitar la suspensión del acto objeto del mismo, entendemos que no fue el caso aquí, debido a la cronología expuesta y a que la sentencia carece de cualquier mención a dicho trámite procesal.

## 3.16. Sentencia núm. 235/2012 relativa a varios preceptos de la Ley 53/2002 de medidas fiscales, administrativas y del orden social

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 235/2012, de 13 de diciembre, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1870/2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

### 3.16.1. Objeto y justificación de la demanda

En marzo de 2003, la Generalidad de Cataluña promueve recurso de inconstitucionalidad contra el art. 35 (apartados 1.2 en el inciso «sin perjuicio de las tasas y demás tributos que puedan exigir las comunidades autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias financieras»; 3.2 c) y d); 7.1 y 2, en el inciso «sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo», y 8; art. 70; art. 82 (apartados 1 y 2, en cuanto a la mención de los «helipuertos»); art. 109 (apartados 2, 3, 4, 5, 7 y 10); art. 114, en relación con la disposición final tercera; y art. 120 (apartado 6) de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Debido al carácter pluridisciplinar de esta ley (de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado), los preceptos objeto de impugnación afectan a ámbitos competenciales muy diversos. Para nuestro estudio, nos interesan únicamente las impugnaciones al art. 109, que modifica la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, y al art. 114, que modifica la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.

*3.16.1.1. Previsiones que reforman la Ley de Televisión Local por Ondas Terrestres*

En materia de televisión local, el recurso impugna el art. 109 de la Ley 53/2002 que da un nuevo redactado a los siguientes preceptos de la Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres: arts. 3, 4, 7.4 y 17; e introduce el art. 7.5 y la disposición transitoria segunda.

En concreto, objeta que el nuevo texto de los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995 atribuye al Estado la determinación del ámbito territorial de cobertura de la televisión local, a través del Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local.

> ***Art. 109 Ley 53/2002**:*
>
> *Dos. **Se modifica el artículo 3 de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre**, que queda con la redacción siguiente:*
>
> «***Artículo 3. Número de concesiones de cobertura local.***
>
> 1. *Corresponderá al Gobierno la aprobación del Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local, a la vista de las solicitudes presentadas por las comunidades autónomas y teniendo en cuenta las frecuencias disponibles, que se determinarán respetando el derecho al acceso equitativo de todas ellas a los recursos de espectro, la compatibilidad radioeléctrica entre comunidades adyacentes, así como las limitaciones derivadas de la coordinación radioeléctrica internacional.*
>
>  *El Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local determinará los canales múltiples necesarios y los ámbitos de cobertura de dichos canales múltiples destinados a la difusión de los servicios de televisión local.*
>
> 2. *El Plan reservará canales múltiples, con capacidad para la difusión de, al menos, cuatro programas de televisión digital, para atender las necesidades de cada una de las capitales de provincia y autonómicas, y de cada uno de los municipios con una población de derecho superior a 100.000 habitantes si la capacidad del espectro lo permite.*
>
> 3. *Cuando la comunidad autónoma correspondiente hubiera solicitado coberturas para municipios de menor población, siempre que existan*

*frecuencias disponibles, el Plan podrá reservar canales múltiples para atender conjuntamente las necesidades de varios municipios colindantes cuya población de derecho total sea superior a 25.000 habitantes o cuya cobertura incluya a todos los municipios en un radio de, al menos, 25 kilómetros».*

*Tres.* ***Se modifica el artículo 4 de la Ley 41/1995****, de 22 de diciembre, que queda con la redacción siguiente:*

*«**Artículo 4. Ámbito territorial de cobertura.***

*El ámbito de cobertura de cada canal múltiple reservado para la cobertura local será el establecido en cada caso en el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local».*

La parte demandante reconoce que la aprobación del plan es de competencia estatal, según el art. 149.1.21ª CE, ya que determina los aspectos técnicos relativos al dominio público radioeléctrico; sin embargo, no encuentra razones técnicas, derivadas del paso de la tecnología analógica a la digital, para impedir a las comunidades autónomas que sean ellas las que delimiten las áreas de cobertura territorial de las concesiones del servicio de televisión local.

Recuerda cómo la jurisprudencia ha ayudado a deslindar los títulos competenciales de telecomunicaciones y medios de comunicación social (STC 278/1993, por ejemplo), y concluye que la delimitación del régimen de prestación del servicio de televisión local se enmarca en el título competencial del art. 149.1.27ª CE, que atribuye al Estado las bases y permite a las comunidades autónomas asumir la competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

A partir de este encuadramiento, rechaza que la delimitación del ámbito territorial de cobertura de las concesiones del servicio de televisión local pueda ser considerada una norma básica, pues no estaría justificada por criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico, ni se aprecia cuál

sea el interés superior al que se pretende dar protección, ni garantiza la igualdad en el acceso a los medios de comunicación social.

Además, la nueva regulación supone que las comunidades autónomas no pueden introducir las peculiaridades que consideren necesarias en el marco de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución, ya que determina los criterios en los que deben basar sus propuestas de cobertura.

En consecuencia, reivindica la competencia para delimitar el territorio en el que deba prestarse el servicio de televisión local y considera inconstitucionales los apartados 2 y 3 del art. 3 de la Ley 41/1995.

Para la Generalidad, también serían inconstitucionales los apartados 4 y 5 del art. 7 de la Ley 41/1995, al atribuir al Estado la autorización de las emisiones en cadena que abarquen el territorio de más de una comunidad autónoma, así como el control para la formación de las cadenas. La razón: son funciones que forman parte de la competencia ejecutiva en materia de medios de comunicación social, que corresponde a la comunidad autónoma.

> ***Art. 109 Ley 53/2002****:*
>
> *Cuatro.* ***Se modifica el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 41/1995****, de 22 de diciembre, que queda redactado de la manera siguiente:*
>
> *«4. El control de la formación de cadenas y emisión en cadena en las televisiones locales por ondas terrestres corresponde a las comunidades autónomas, salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado».*
>
> *Cinco.* ***Se añade un nuevo apartado, el 5, al artículo 7 de la Ley 41/1995****, de 22 de diciembre, que queda redactado de la manera siguiente:*
>
> *«5. La comunidad autónoma competente y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, la*

*Administración General del Estado podrán autorizar, previa conformidad de los plenos de los municipios afectados, y a solicitud de los gestores del servicio, emisiones en cadena en atención a características de proximidad territorial y de identidades sociales y culturales de dichos municipios».*

El escrito de recurso invoca jurisprudencia anterior, por la cual los efectos extraterritoriales de un acto no justifican, por sí solos, la intervención estatal, pues la competencia no revierte al Estado cuando la actuación pueda llevarse a cabo a través de otros mecanismos como los de cooperación, por ejemplo. En cuanto a la formación de cadenas, está legalmente prohibida y, por ello, el control supone simplemente velar por el cumplimiento de la ley.

Entiende que no es aplicable a la televisión local el criterio de atribuir al Estado la competencia para otorgar concesiones de televisión privada, basándose en su ámbito territorial estatal y en el número limitado de concesiones que imposibilitaba un reparto entre las comunidades autónomas (STC 127/1994 sobre la Ley de Televisión Privada).

También resulta inconstitucional, para la Generalidad, el art. 17 de la Ley 41/1995, en cuanto atribuye al Estado la potestad sancionadora de las infracciones cometidas por operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma:

***Art. 109 Ley 53/2002**:*

*Siete. **Se modifica el artículo 17 de la Ley 41/1995**, de 22 de diciembre, que queda redactado de la manera siguiente:*

*«**Artículo 17. Ejercicio de las competencias sancionadoras.***

*La Administración General del Estado ejercerá su competencia sancionadora de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma, así como de acuerdo con lo previsto en el artículo 82 de la Ley General de Telecomunicaciones, en lo que se*

*refiere a las infracciones que, en cualquier supuesto, puedan cometerse contra la normativa reguladora de aspectos técnicos y de protección del espectro radioeléctrico».*

Finalmente, el escrito examina los plazos establecidos en la disposición transitoria segunda de la Ley 41/1995 para que los municipios acuerden si llevarán a cabo la gestión directa de la televisión local y, en su defecto, para que las comunidades autónomas procedan a la tramitación de los correspondientes concursos. Considera que debe ser la comunidad autónoma la que, en ejercicio de su competencia en materia de medios de comunicación social, fije el plazo para que los municipios determinen la modalidad de gestión del servicio. También debería ser ella la que decidiera el plazo para convocar y adjudicar las concesiones, pues es una facultad accesoria a la principal de otorgar la concesión.

***Art. 109 Ley 53/2002**:*

*Diez. La disposición transitoria única de la **Ley 41/1995**, de 22 de diciembre, pasa a ser disposición transitoria primera, y **se añade una disposición transitoria segunda**, con la siguiente redacción:*

*«**Disposición transitoria segunda. Plan Nacional de la Televisión Digital Local y procedimiento de concesiones.***

1. *El plazo para la presentación de solicitudes por las comunidades autónomas, a que se refiere el artículo 3.1, comenzará el 1 de enero de 2003, y finalizará el 31 de marzo de dicho año.*
2. *Dentro de los siete meses siguientes al plazo de finalización de presentación de solicitudes, el Gobierno aprobará el Plan Nacional de la Televisión Digital Local.*
3. *El plazo para determinar el modo de gestión de los canales asignados a los municipios y agrupaciones de municipios, a que se refiere el artículo 9.1, será de tres meses, a contar desde la aprobación del Plan Nacional de la Televisión Digital Local.*
4. *Finalizado dicho plazo, las comunidades autónomas dispondrán de cinco meses para la convocatoria de los concursos y adjudicación de las concesiones.»*

*3.16.1.2. Previsiones que reforman la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones*

Además del art. 109 en materia de televisión local, la Generalidad impugna el art. 114 de la Ley 53/2002 en relación con la disposición final tercera en materia de radiodifusión, el cual modifica la disposición adicional sexta, apartado 2 párrafo a), de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones.

> ***Artículo 114 de la Ley 53/2002**. Modificación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, en relación con la radiodifusión sonora.*
>
> *Uno. **Se modifica el párrafo a) del apartado dos de la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones**, que pasa a tener la siguiente redacción:*
>
> > *«a) La concesión se otorgará por un plazo de diez años y se renovará sucesivamente por períodos iguales, salvo que el titular haya incumplido alguna de las obligaciones esenciales de la concesión o haya sido condenado mediante sentencia firme por vulnerar algún derecho fundamental. Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de las condiciones impuestas por el ordenamiento respecto de los títulos habilitantes para el uso del dominio público radioeléctrico».*
>
> ***Disposición final tercera. Fundamento constitucional.***
>
> *Los artículos 110, 111, 112, 113 y 114 de la presente Ley se dictan al amparo de las competencias exclusivas estatales en materia de telecomunicaciones, prevista por el artículo 149.1.21ª de la Constitución y en materia de normas básicas del régimen de radio, prevista por el artículo 149.1.27ª de la Constitución.*

El escrito de recurso señala que la renovación de las concesiones pasa a ser automática, salvo incumplimiento de las obligaciones esenciales o condena firme por vulnerar algún derecho fundamental, con lo cual se suprime la decisión autonómica en dicha renovación. Recuerda que la cuestión se enmarca en la materia de medios de comunicación social; que la STC 168/1993 determinó el

carácter básico del plazo de las concesiones y que la STC 127/1994 afirmó que la posibilidad de renovación es una facultad accesoria de la principal de otorgamiento de la concesión.

Hace una última alusión a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por la que el plazo máximo de gestión de servicios públicos es de 25 años, sin que el régimen de renovación de las concesiones pueda tener la consideración de normativa básica.

### 3.16.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

Antes de entrar en el fallo, y debido a los más de nueve años transcurridos desde la interposición del recurso (marzo de 2003) hasta la fecha de la sentencia (diciembre de 2012)[92], el Tribunal señala que la regulación ha sufrido múltiples modificaciones que inciden en el pronunciamiento final, pues algunas normas han desaparecido entre tanto, y se detiene a considerar qué efectos han tenido en el objeto del recurso.

En concreto, la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres ha sido íntegramente derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

La incidencia de esta derogación en las cuestiones controvertidas es que, por un lado, subsiste la controversia en relación con la modificación de los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995, pues permanece vigente el Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local aprobado en 2004; también pervive la controversia en torno a la

[92] La admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad no produce, por regla general, la suspensión automática de los preceptos legales impugnados, salvo en el supuesto que el presidente del Gobierno recurra una ley y solicite expresamente la suspensión en la demanda. https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion--Organizacion/competencias/Paginas/01-Recurso-de-inconstitucionalidad.aspx [consultado el 31 de mayo de 2025].

modificación del art. 7, apartados 4 y 5, y del art. 17 porque la Ley 7/2010 mantiene la delimitación de la esfera de las competencias autonómicas a los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura no sobrepase el de su límite territorial.

Por otro lado, el recurso sí pierde objeto en lo que se refiere a la disposición transitoria segunda de la Ley 41/1995, que regula los plazos para la determinación del modo de gestión de los canales de televisión local terrestre asignados a los municipios y agrupaciones de municipios y para la convocatoria de los concursos y adjudicación de las concesiones. A partir de la Ley 7/2010, el régimen de concesión de servicio público desaparece en su integridad, por lo que la televisión local por ondas terrestres ya no tiene naturaleza de servicio público gestionado por los municipios o a través de concesión, sino que son servicios liberalizados. Solo las comunidades autónomas deciden, dentro de los múltiples digitales que se les reserven, los canales de ámbito autonómico que serán explotados por el servicio público o por empresas privadas en régimen de licencia.

La misma Ley 7/2010 deroga la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, lo que afecta al recurso en cuanto a la impugnación del art. 114, en relación con la disposición final tercera, de la Ley 53/2002. Este artículo modifica la disposición adicional sexta, apartado 2 párrafo a) sobre el plazo de diez años de las concesiones y su renovación automática. Como las concesiones han desaparecido del ordenamiento, hay aquí una pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

Por último, la disposición final tercera queda también fuera del objeto a dilucidar en la sentencia ya que, a partir de la Ley 7/2010, la regulación de esta materia deja de pertenecer a la esfera de las telecomunicaciones y pasa a encuadrarse

materialmente en la competencia del Estado para dictar las normas básicas del régimen de radio.

En consecuencia, el fallo del Tribunal tiene un triple pronunciamiento:

— Desestima el recurso en lo que se refiere a los apartados 2 y 3 del art. 109 que modificaban los artículos 3 y 4 de la Ley 41/1995, por lo que los considera válidos (número de concesiones de cobertura local y ámbito territorial de cobertura).

— Declara que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 109.10 y 114 en relación con la disposición final tercera (Plan Nacional de la TV Digital Local y procedimiento de concesiones; plazo de la concesión y renovación automática).

— Estima parcialmente el recurso y declara inconstitucionales y nulos los incisos de los siguientes artículos de la Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres, en la redacción dada por el art. 109, apartados 4, 5 y 7 de la Ley 53/2002:

- del art. 7.4 sobre control de formación de cadenas: «salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado»;

- del art. 7.5 sobre emisiones en cadena: «y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, la Administración General del Estado»;

- y del art. 17 sobre ejercicio de las competencias sancionadoras: «de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma».

Pasemos a ver ahora la fundamentación jurídica del Tribunal en cuanto a los preceptos cuya impugnación subsiste —arts. 3, 4, 7.4, 7.5 y 17 de la Ley 41/1995, según la nueva redacción dada por el art. 109 de la Ley 53/2002—, y en torno a los cuales el Tribunal se pronuncia desestimando el recurso o estimándolo parcialmente, así lo acabamos de ver.

Como siempre, antes de entrar en el fondo del articulado recurrido, la sentencia se detiene en el sistema material de distribución de competencias y recuerda que al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE) y la competencia para dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas (art. 149.1.27ª CE).

El nuevo Estatuto de Cataluña de 2006 atribuye a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual autonómico y de ámbito local; la competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña; por último, le

corresponde la competencia compartida en materia de medios de comunicación social.

El Tribunal se remite a la anterior STC 5/2012 (sobre las resoluciones del Ministerio de Fomento), donde recapituló la doctrina en torno a la relación entre los dos artículos constitucionales acabados de citar, que serán los que enmarquen la presente controversia. En ella, recordaba que el punto de conexión para seleccionar la aplicación de uno u otro título es, por un lado, la relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE, en que jugaría el art. 149.1.27ª CE como regla de distribución competencial; por otro lado, los aspectos técnicos sobre la regulación del soporte o instrumento del que la radio y la televisión se sirven quedan dentro de la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21ª CE para ordenar el dominio público radioeléctrico. Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones, lo que hace necesaria una ordenación unitaria mediante la asignación de frecuencias y potencias para cada uso, en cumplimiento de la normativa internacional, así como la previsión de otros problemas como la evitación de interferencias. Advierte también el Tribunal que, habida cuenta de la virtual expansividad del art. 149.1.21ª CE, debe interpretarse restrictivamente la regla de deslinde para impedir una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión.

Igualmente, recuerda la STC 31/2010 (sobre la reforma del Estatuto de Cataluña) que precisaba que la competencia exclusiva autonómica se predica únicamente de «la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual», tanto de la Generalidad como de los entes locales, pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia. La referencia territorial que hace el Estatuto para atribuir las competencias es el «lugar de recepción de las emisiones», lo que no

quebranta el art 149.1.27ª CE porque cualquier atribución de competencia a la Generalidad debe referirse al territorio de Cataluña. Finalmente, al proclamar la competencia compartida de la Generalidad sobre los medios de comunicación social, se expresa que dicha competencia autonómica se somete a las bases correspondientes que dicte el Estado.

A continuación, entra a considerar los preceptos impugnados, comenzando por los arts. 3 y 4 de la Ley 41/1995, según la redacción dada por el art. 109.2 y 109.3 de la Ley 53/2002, que recordemos se impugnan por atribuir al Estado la determinación del ámbito de cobertura de la televisión local.

El art. 3 de la Ley 41/1995, en sus apartados 2 y 3, atiende a criterios de población para establecer el mapa de las concesiones de cobertura local. El Tribunal afirma que procede encuadrar esta regulación en el ámbito competencial del art. 149.1.27ª CE, ya que la definición de la cobertura de la televisión local sobre la base de criterios de población no encuentra fundamento en razones técnicas derivadas del paso de la tecnología analógica a la digital; en caso contrario, sería reconducible a la competencia exclusiva del Estado según el art. 149.1.21ª CE. Los criterios de población pretenden garantizar la libertad de información para el mayor número de habitantes y conectan, por tanto, con las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE. Ese punto permite enmarcar la cuestión en el ámbito del art. 149.1.27ª CE y justificar su condición de normativa básica.

Sigue el Tribunal evaluando los arts. 3.1 y 4 de la Ley 41/1995 que disponen que será el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local, de aprobación estatal, el que determine los canales múltiples destinados a servicios de televisión local y sus ámbitos de cobertura. Sostiene que la planificación técnica estatal es consecuencia de la configuración de las telecomunicaciones como una competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21ª CE), necesaria para delimitar y coordinar la utilización del espacio radioeléctrico. El plan se aprueba a la vista de

las solicitudes presentadas por las comunidades autónomas, pero es el Estado el que determina los canales de emisión, la asignación de frecuencias, la adjudicación de canales múltiples para cada demarcación o las características técnicas de las estaciones de televisión digital local, aspectos todos ellos que forman parte de la ordenación del espectro radioeléctrico y, en consecuencia, están comprendidos en la competencia estatal en materia de telecomunicaciones.

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

El siguiente artículo impugnado es el art. 7.4 de la Ley 41/1995, en la redacción dada por el art. 109.4 de la Ley 53/2002, que atribuye a las comunidades autónomas el control de la formación de cadenas y la emisión en cadena, salvo que dichas actividades se realicen en el territorio de más de una comunidad autónoma, en cuyo caso el control se desplaza a la Administración General del Estado. Esta última atribución es la que se impugna, al igual que ocurre con el art. 17, que atribuye a la Administración General del Estado la competencia sancionadora cuando las infracciones cometidas por los operadores de televisión local excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma.

Basándose en sentencias anteriores, como la STC 5/2012 (resoluciones del Ministerio de Fomento) y la aun anterior 26/1982 (concesión de emisoras en frecuencia modulada), el Tribunal recuerda el criterio establecido según el cual es el otorgamiento de la concesión y no la atribución de frecuencias y potencias lo que determina la competencia para la inspección y, en su caso, imposición de sanciones o medidas cautelares.

En el caso de la ley discutida, como el otorgamiento de las concesiones de televisión local por ondas terrestres corresponde a las comunidades autónomas, el control y eventual sanción del concesionario han de seguir la misma atribución

competencial autonómica, pues son facultades inherentes al otorgamiento de la concesión.

El hecho de que el ejercicio de las competencias autonómicas tenga una repercusión más allá del territorio de la comunidad autónoma no determina que la titularidad de las mismas haya de atribuirse al Estado, salvo que la Constitución lo determine así, según ratifica el Tribunal acorde con una doctrina consolidada en tal sentido.

Por lo tanto, afirma que son inconstitucionales y nulos los dos incisos de los arts. 7.4 y 17 de la Ley 41/1995, en la redacción dada por el art. 109, apartados 4 y 7, de la Ley 53/2002:

— «salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado» (art. 7.4);

— «de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma» (art. 17).

Queda por examinar el art. 7.5 de la Ley 41/1995, en la redacción dada por el art. 109.5 de la Ley 53/2002, que prevé la posibilidad de autorizar emisiones en cadena en atención a la proximidad territorial y las identidades sociales y culturales de los municipios, siendo dicha competencia del Estado en el supuesto de que se realice en el territorio de más de una comunidad autónoma.

Mantiene el Tribunal que este traslado de titularidad a favor del Estado solo puede darse cuando, además del alcance territorial supracomunitario, la

actividad no sea susceptible de fraccionamiento y, más aún, cuando no pueda realizarse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación sino que requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizarse mediante su atribución a un único titular, que será el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad para integrar intereses contrapuestos de varias comunidades autónomas.

Por consiguiente, declara que resulta inconstitucional y nulo el inciso «y, en el supuesto de que se realice en el territorio o en localidades de más de una comunidad autónoma, la Administración General del Estado» del art. 7.5 de la Ley 41/1995, en la redacción dada por el art. 109.5 de la Ley 53/2002.

### 3.16.3. Implicaciones

La sentencia muestra, una vez más, la consolidación de la doctrina constitucional elaborada por el Tribunal desde el lejano fallo sobre concesión de emisoras de radio en frecuencia modulada de 1982 hasta la fecha: al Estado competen los aspectos técnicos como la elaboración y aprobación del Plan Técnico Nacional de Televisión Digital Local; y a la comunidad autónoma, todo lo relacionado con la concesión, incluyendo facultades accesorias como la inspección o control y las sanciones.

Nos parece interesante señalar cómo el Tribunal recoge la desaparición del régimen de concesiones a raíz de la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual, con lo que el objeto a dilucidar se ve mermado y conlleva la omisión de pronunciamiento sobre algunas de las reclamaciones planteadas.

También es importante señalar cómo subraya, apoyándose además en numerosas sentencias que no hemos entrado a detallar, que los efectos supraterritoriales de las actividades de una comunidad autónoma, practicadas al amparo de su

competencia ejecutiva, no determinan de forma automática el traspaso de dicha facultad al Estado si la actuación puede llevarse a cabo a través de mecanismos de cooperación, por ejemplo.

Más en concreto, solo revertiría la competencia al Estado, de forma ciertamente excepcional, cuando, además del alcance territorial superior al de una comunidad autónoma, la actividad pública sobre el objeto de la competencia no fuera susceptible de fraccionamiento «y, aun en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación o de coordinación, sino que requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, que forzosamente debe ser el Estado, o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas» (STC 243/1994, FJ 6).

## 3.17. Sentencia núm. 104/2013 relativa a la Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 104/2013, de 25 de abril, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2095/2004 interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

### 3.17.1. Objeto y justificación de la demanda

Los letrados de la Generalidad de Cataluña, en la representación que ostentan, promueven recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden

Social, que es una ley de acompañamiento a la de presupuestos generales del Estado para el año 2004.

Aluden al heterogéneo contenido de la norma impugnada, señalando que la misma incluye preceptos que modifican el ordenamiento jurídico en materias y sectores de la actividad pública ajenos, en principio, a lo que cabría entender como temas de política económica y que inciden directamente en el orden de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, afectando negativamente las competencias autonómicas.

Agrupan los diversos preceptos impugnados por temas, de los que nos interesa únicamente la disposición adicional trigésima, que establece unas obligaciones de programación y unos límites en relación a la posibilidad de emitir en cadena aplicables a los titulares de concesiones de ámbito estatal o autonómico de servicios de televisión digital terrenal y de televisión local por ondas terrestres.

> ***Disposición adicional trigésima de la Ley 62/2003. Obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión.***
>
> 1. *Los titulares de concesiones para la prestación del servicio público de televisión de ámbito estatal o autonómico previstas en la disposición adicional cuadragésimo cuarta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y de ámbito local a que se refiere la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres estarán obligados a emitir programas televisivos originales durante un mínimo de cuatro horas diarias y 32 semanales.*
>
>  *A estos efectos, se seguirán las siguientes reglas:*
>
>  *a) No se considerarán programas televisivos las emisiones consistentes en imágenes fijas ni los tiempos destinados a la publicidad, televenta y juegos y concursos promocionales, incluidas las emisiones consistentes en consultas y juegos a distancia en directo con participación de los telespectadores.*

*b) No se considerarán programas originales aquellos que consistan en la mera reemisión de programas televisivos cuya difusión se haya realizado o se esté realizando por otro medio.*

*c) En el caso de servicios de difusión de ámbito de cobertura nacional, se computará tanto la programación emitida con un ámbito de cobertura nacional como aquella cuyo ámbito de cobertura sea limitado para cada una de las zonas territoriales que, en su caso, permita la desconexión, sin que en ningún caso la duración diaria de la programación con dicha cobertura limitada pueda exceder la duración diaria de la programación con cobertura nacional.*

*2. Los titulares de concesiones para la prestación de servicios públicos de televisión digital terrenal autonómico o local a que se refiere el apartado 1 anterior, podrán emitir simultáneamente la misma programación, con las siguientes limitaciones:*

*a) Solo podrán conectar sus servicios de difusión para emitir simultáneamente una programación determinada, durante un máximo de cinco horas al día y veinticinco semanales.*

*b) Reglamentariamente se determinará cuándo existe solapamiento, en los horarios de emisión de un mismo programa.*

*c) Cuatro de las horas de emisión de los programas originales a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, deberán estar comprendidas necesariamente entre las 13 y las 16 horas y entre las 20 y las 23 horas y deberán corresponder a contenidos relacionados con el ámbito territorial de cobertura del servicio de difusión para el que tengan atribuida la licencia, sin perjuicio de otros contenidos que por vía reglamentaria puedan autorizarse para su emisión durante los citados periodos de tiempo.*

Los letrados de la Generalidad de Cataluña indican que, conforme a la doctrina constitucional, la regulación de los aspectos técnicos queda dentro de la competencia del Estado para ordenar el dominio público radioeléctrico (art. 149.1.21ª CE) y la regulación relativa al contenido de la programación encuentra su anclaje en el ámbito competencial en materia de medios de comunicación social, pues guarda relación con el desarrollo de derechos fundamentales (art. 149.1.27ª CE).

Encuadrada la cuestión en este segundo ámbito, la representación de la Generalidad niega que la delimitación de las condiciones de programación pueda ser considerada normativa básica, pues ninguna de las definiciones que se desprenden de la doctrina constitucional puede conducir a dicha configuración. Por ello, las disposiciones relativas a la programación televisiva en televisiones de carácter autonómico o local deben corresponder a la Generalidad de Cataluña en su ámbito territorial, ya que es una regulación inherente al régimen de la concesión del servicio público y es la comunidad autónoma la responsable de la regulación y adjudicación de las concesiones.

Por los mismos motivos, solicita que se declare inconstitucional la obligación prevista en la letra c) del segundo apartado de la disposición adicional trigésima, relativa a la necesidad de que los contenidos de los programas originales que se emitan entre las 13:00 y las 16:00 horas y entre las 20:00 y las 23:00 horas correspondan a contenidos relacionados con el ámbito territorial de cobertura.

Señala que el apartado dos de la disposición adicional trigésima introduce importantes modificaciones en relación con la posibilidad de emisión en cadena. Primero, afecta también a los concesionarios de televisiones autonómicas y no solo, como hasta ahora a los de televisión local; segundo, establece un tiempo máximo de emisión simultánea durante un número determinado de horas y no a través de un porcentaje, como hasta ahora venía haciéndose en el ámbito de la televisión local; y tercero, remite a un reglamento la regulación de los supuestos en que debe considerarse que se produce un solapamiento.

Respecto a la primera cuestión, los letrados de la Generalidad indican que la regulación supone una mayor restricción, ya que establece un régimen que afecta al contenido de una concesión que, por su ámbito territorial, debería corresponder a las comunidades autónomas. En cuanto a la segunda, argumenta

que debería ser la comunidad autónoma la que determinara los requisitos relativos a la emisión de televisiones locales y autonómicas, ya que dicha regulación no puede tener el carácter de bases. Y en cuanto a la tercera cuestión, y aunque no se indica de forma expresa, parece desprenderse que el Estado se reserva también esa facultad de determinar reglamentariamente cuándo se produce el solapamiento y que se omite la posibilidad, hasta ahora reconocida, de que las comunidades autónomas puedan decidir en qué casos se permite la emisión en cadena de las televisiones locales dentro de su territorio. Nada justificaría esa reserva reglamentaria a favor del Estado que, como desarrollo legislativo que es, correspondería en realidad a la comunidad autónoma.

Concluye la Generalidad rechazando la competencia del Estado para la autorización y el control de emisiones en cadena en el ámbito de la televisión local y autonómica, pues ya la STC 26/1982 (concesión de emisoras de radio en frecuencia modulada) afirmó que el Estado no puede reservarse, en dichos ámbitos, otras facultades que la delimitación del espectro radioeléctrico y la regulación de los requisitos y condiciones básicas para la prestación del servicio. La prohibición de emisión en cadena tiene que ver con la programación y, por ello, debe corresponder regularla a la comunidad autónoma al igual que le corresponde el otorgamiento de las concesiones de televisión autonómica o local.

### 3.17.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El fallo del Tribunal declara la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en lo que respecta a la disposición adicional trigésima de la Ley 62/2003.

Una vez más, entre la interposición del recurso y la fecha del fallo han tenido lugar modificaciones normativas que afectan a las cuestiones a resolver: la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña y la modificación de algunas normas impugnadas.

Por lo que respecta a la disposición adicional trigésima que, según recuerda el Tribunal en los fundamentos jurídicos, establece para los titulares de concesiones de ámbito estatal o autonómico de servicios de televisión digital terrenal y de televisión local por ondas terrestres unas obligaciones de programación y unos límites en relación a la posibilidad de emitir en cadena, se ha visto derogada por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

La Ley 7/2010 ha derogado la disposición adicional trigésima de la Ley 62/2003 y ha establecido unas reglas distintas en relación, exclusivamente, con el servicio de comunicación televisiva de ámbito local, señalando que el derecho de emisión en cadena se entiende sin perjuicio de la plena competencia de las comunidades autónomas con relación a los prestadores que hayan obtenido licencias en sus respectivos ámbitos territoriales.

Así pues, como la Ley 7/2010 ya no recoge las obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión de ámbito local y autonómico en los términos que habían sido controvertidos y salvaguarda expresamente las competencias autonómicas cuyo ejercicio se reclamaba, es posible apreciar, declara el Tribunal, que en este punto ha desaparecido sobrevenidamente el objeto del recurso.

### 3.17.3. Implicaciones

Esta sentencia muestra cómo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la legislación que va promulgándose en materia de comunicación audiovisual siguen la estela iniciada con la STC 26/1982, que fue dictada en el conflicto de competencia sobre la concesión de emisoras en frecuencia modulada.

Aunque el título competencial estatal del art. 149.1.21ª CE, referente al medio técnico que es el soporte para los medios de comunicación audiovisuales, es más

expansivo virtualmente, en la práctica cobra más relevancia la competencia del art. 149.1.27ª CE, normas básicas y desarrollo legislativo y ejecución de los medios de comunicación social. En base a este, las comunidades autónomas acaban ostentando un abanico más amplio de facultades, amparadas en su potestad de otorgar las concesiones.

La legislación que va promulgándose a lo largo de estos años sigue el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional desde los primeros años de su recorrido.

Así lo vemos en la última Ley General de Comunicación Audiovisual, número 13/2022 de 7 de julio, que deroga la anterior de 2010 e incide en admitir la emisión en cadena —solo se refiere a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual televisivo lineal de ámbito local— siempre que no se supere el porcentaje del 25 por ciento —esta vez sí se expresa en porcentaje y no en número máximo de horas—. En cuanto a las obligaciones de programación, estas no aparecen ya en la nueva ley que, en su título VI, trata las obligaciones de los prestadores del servicio de comunicación televisivo, entre las que sí se incluyen la protección de los menores, la accesibilidad, la promoción de obra audiovisual europea y de la diversidad lingüística y aquellas relacionadas con el derecho a realizar comunicaciones comerciales audiovisuales.

### 3.18. Sentencia núm. 180/2013 relativa a la Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 180/2013, de 23 de octubre, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 2033/2004 interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra varios artículos de la Ley

62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

### 3.18.1. Objeto y justificación de la demanda

El Parlamento de Cataluña interpone recurso de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que es una ley de acompañamiento a los presupuestos generales y que, a su vez, modifica diversas leyes que afectan a materias heterogéneas.

Había sido ya recurrida por el Gobierno de la Generalidad, según hemos visto en la anterior sentencia analizada, la número 104/2013, de 25 de abril de 2013, coincidiendo en impugnar, a los efectos de la materia que aquí nos interesa, la disposición adicional trigésima. Además de esta, el recurso del Parlamento catalán se dirige también contra el apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera.

En el escrito de interposición del Parlamento, se describe cómo las disposiciones adicionales trigésima y cuadragésima primera vienen a modificar el régimen jurídico de la televisión y la radiodifusión. La primera establece obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de servicios de televisión de ámbito estatal o autonómico y también de ámbito local. La segunda establece la conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora.

Dado que al Estado le corresponde dictar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social (art. 149.1.27ª CE) y, a la Generalidad, el desarrollo legislativo y la ejecución (art. 16 EAC 1979), la letrada alega que la disposición adicional trigésima, al regular el contenido de las concesiones autonómicas y locales, vulnera el sistema

constitucional de distribución de competencias, pues los aspectos de programación y contenido no son básicos. Tampoco el precepto ha sido declarado formalmente básico, lo que supone, a su juicio, transgredir el elemento formal de las bases.

En último lugar, invoca la Ley 41/1995 que, en su art. 7.4, reconocía competencia a las comunidades autónomas para autorizar emisiones en cadena de televisiones locales por ondas terrestres; por el contrario, la disposición ahora impugnada atribuye al Estado una decisión similar, aunque para la televisión digital.

Respecto a la disposición adicional cuadragésima primera, su apartado 7 dispone que las entidades con título habilitante para el servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia podrán solicitar la realización de las emisiones con tecnología digital utilizando el dominio público radioeléctrico que tuvieren reservado; la autorización la otorgará el secretario de Estado de Telecomunicaciones.

La letrada entiende que la atribución de esta competencia ejecutiva al Estado, en relación a los servicios de radio en frecuencia modulada, es inconstitucional porque corresponde a la comunidad autónoma, en aplicación de la doctrina establecida en la STC 168/1993 (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987).

> ***Disposición adicional cuadragésima primera de la Ley 62/2003. Conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora.***
>
> 7. *Asimismo, las entidades que dispongan de título habilitante para prestar el servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia podrán solicitar autorización al Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información para la realización de sus emisiones con tecnología digital utilizando el dominio público radioeléctrico que tengan reservado, siempre que existan normas*

*armonizadas elaboradas por un organismo de normalización europeo reconocido y que el nivel de interferencia en el mismo canal o en los canales adyacentes no sea superior al que se produciría con modulación de frecuencia.*

### 3.18.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El Tribunal Constitucional declara la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en lo que respecta a la disposición adicional trigésima de la Ley 62/2003 y desestima el recurso en cuanto a la impugnación del apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera de dicha ley.

Al igual que ocurría en la STC 104/2013, dictada en el recurso interpuesto por el Gobierno de la Generalidad, el Tribunal comienza considerando que algunos de los preceptos impugnados en el proceso han sido modificados con posterioridad a la interposición del recurso, lo que deberá ser tenido en cuenta para determinar si el recurso mantiene o no su objeto.

Así, dictamina que el proceso ha perdido objeto de forma sobrevenida en lo que afecta a la disposición adicional trigésima, la cual imponía unas obligaciones de programación y límites de emisión que han sido eliminados por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, tal como recogía la STC 104/2013.

Sí pervive el conflicto competencial en lo que afecta al apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera, intitulada «Conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora», por el cual se atribuye la competencia ejecutiva de autorización al Estado, respecto a las entidades que presten el servicio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y soliciten la realización de sus emisiones con tecnología digital utilizando el dominio público radioeléctrico que ya tuvieran

reservado; mientras que la letrada del Parlamento catalán alega que tal competencia corresponde a la comunidad autónoma, sin más argumentos que la cita de la STC 168/1993 y su remisión a la competencia compartida del art. 149.1.27ª CE.

Para resolver la cuestión, el Tribunal afirma que es necesario encuadrar la materia regulada en el título competencial más específico: el art. 149.1.27ª CE (competencia compartida por la que el Estado dicta las normas básicas y las comunidades autónomas, el desarrollo legislativo y reglamentario y las competencias ejecutivas) o el art. 149.1.21ª CE (competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones).

En cuanto al art. 149.1.27ª CE, señala que el punto de conexión es la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales del art. 20 CE, referidos al derecho a comunicar y a recibir información y a la libertad de expresión.

En cambio, el punto de conexión del art. 149.1.21ª CE son los aspectos técnicos atinentes a la regulación del soporte o instrumento del que la radio y la televisión se sirven (ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas).

Concretando el precepto impugnado, este otorga al Estado una competencia de autorización limitada exclusivamente al cambio de la tecnología analógica por la digital; ambas técnicas descansan en la utilización de las ondas terrestres, pero la tecnología digital multiplica el uso del espectro radioeléctrico, de manera que se incrementan las posibilidades de emisión en una misma frecuencia, con las posibles interferencias que puedan crearse entre canales, lo que afecta al soporte o instrumento del que se sirve la radiodifusión sonora, lo que es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.21ª CE, a juicio del Tribunal.

Repara seguidamente en que la norma exige que los solicitantes estén en posesión de un título previo que les habilite para la emisión, pero declara que la nueva autorización no afecta las condiciones del título ni atribuye al Estado nuevas competencias de control sobre la adecuación de la actividad de emisión al título habilitante. Es decir, el título administrativo previamente existente no es sustituido ni se produce su caducidad.

En resumen, la autorización estatal versa sobre un aspecto técnico; afecta al uso del espectro, pues podrían producirse interferencias sobre otros canales como consecuencia de la emisión con tecnología digital; y en nada afecta los derechos fundamentales de libertad de expresión y de comunicar y recibir información.

Por consiguiente, declara que el apartado 7 de la disposición adicional cuadragésima primera se ha dictado en ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.21ª CE, motivo por el cual desestima su impugnación.

**3.18.3. Implicaciones**

Llama la atención que este recurso de inconstitucionalidad, planteado por el Parlamento de Cataluña, tenga prácticamente el mismo objeto que el correspondiente a la sentencia analizada en el apartado anterior, la STC 104/2013 dictada en razón del recurso presentado por la Generalidad catalana. Solo difieren entre sí en tres de los preceptos impugnados, que se refieren a materias diversas.

En lo concerniente a medios de comunicación social, ambos impugnan la disposición adicional trigésima —obligaciones de programación y límites a la emisión en cadena—, mientras que solo el Parlamento de Cataluña extiende su acción litigante a la disposición adicional cuadragésima primera —conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora—. Sin embargo, no

se tramitaron como recursos acumulados, a diferencia de lo hecho en otras ocasiones.

El sentido del fallo es coincidente respecto a la disposición impugnada por ambas, la disposición adicional trigésima: desaparición sobrevenida del objeto. Dado el tiempo transcurrido entre la interposición del recurso y el pronunciamiento del Tribunal, se habían producido modificaciones legislativas que acaban dando la razón a la Generalidad en su reclamación.

En cuanto a la disposición cuadragésima primera, apartado 7, nada que añadir salvo que prima el aspecto técnico del soporte para atribuir esta competencia ejecutiva al Estado.

## 3.19. Sentencia núm. 20/2016 relativa a la Ley General de Telecomunicaciones de 2014

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 20/2016, de 4 de febrero, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 709/2015 interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra los artículos 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69 j).6; y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

### 3.19.1. Objeto y justificación de la demanda

El recurso de inconstitucionalidad de la Generalidad de Cataluña se dirige contra los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7; 45.4; 65; 69 j).6; y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

El recurso divide los preceptos impugnados en dos bloques: el primero, integrado por los arts. 34.3, 5 y 6; 35.4 y 7 y 45.4 de la Ley que, a juicio de la parte recurrente, vulneran las competencias exclusivas de la Generalidad sobre ordenación del territorio y el paisaje y urbanismo; y un segundo bloque, que incluye los arts. 65, 69 j).6 y, por conexión, 73 y 74 que infringen, en su opinión, la competencia autonómica sobre regulación y control de los medios de comunicación audiovisual, y a los que limitaremos nuestro análisis.

La parte recurrente imputa, a este último grupo de artículos (65, 69 j).6 y, por conexión, 73 y 74), la vulneración de la competencia autonómica compartida sobre medios de comunicación social del art. 149.1.27ª CE, por regular una función de protección del dominio público radioeléctrico que se atribuye solo al Estado.

Veamos de qué tratan estos cuatro preceptos.

El art. 65 de la ley aborda las medidas concretas que el Estado adoptará para la protección activa del dominio público radioeléctrico: realización de emisiones sin contenidos sustantivos en las frecuencias y canales que aún no hayan sido otorgados; procedimiento a seguir en el caso de que la frecuencia o canal haya sido objeto de una ocupación o uso sin disponer de título habilitante.

> ***Artículo 65 de la Ley 9/2014. Protección activa del dominio público radioeléctrico.***
>
> 8. *La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, en cualquier momento, podrá efectuar una protección activa del dominio público radioeléctrico mediante la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en aquellas frecuencias y canales radioeléctricos cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados.*
>
> *Esta potestad se ejercitará sin perjuicio de las actuaciones inspectoras y sancionadoras que se puedan llevar a cabo para depurar las responsabilidades en que se hubieran podido incurrir por el uso del dominio público radioeléctrico sin*

*disponer del título habilitante, por la producción de interferencias perjudiciales o por la comisión de cualquier otra infracción tipificada en el marco del régimen sancionador establecido en el Título VIII de esta Ley.*

9. *Mediante real decreto se regulará el procedimiento para el ejercicio de la potestad de protección activa del dominio público radioeléctrico en el caso de que la frecuencia o canal radioeléctrico sea objeto de una ocupación o uso efectivo sin que se disponga de título habilitante, con sujeción a las siguientes normas:*
    a. *Se constatará la ocupación o uso efectivo de la frecuencia o canal radioeléctrico sin que se disponga de título habilitante para ello.*
    b. *Se efectuará un trámite de previa audiencia a la persona física o jurídica que esté efectuando la ocupación o el uso de la frecuencia o canal radioeléctrico sin título habilitante o, en su caso, al titular de las infraestructuras, de la finca o del inmueble desde donde se produce la emisión en esa frecuencia, para que en el plazo de 10 días hábiles alegue lo que estime oportuno.*
    c. *En su caso, una vez efectuado el trámite de previa audiencia, se requerirá a la persona o titular mencionado anteriormente con el que se evacuó dicho trámite, para que en el plazo de 8 días hábiles proceda al cese de las emisiones no autorizadas.*
    d. *En el caso de que no se proceda al cese de las emisiones no autorizadas, la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información podrá iniciar sus emisiones en dicha frecuencia o canal radioeléctrico.*

El art. 69 de la Ley 9/2014 otorga al Ministerio de Industria, Energía y Turismo el ejercicio de la función de proteger el dominio público radioeléctrico y, por tanto, de efectuar aquellas emisiones en las frecuencias y canales cuyos derechos de uso aún no hayan sido otorgados, a las que aludía el artículo 65.

***Artículo 69 de la Ley 9/2014. Ministerio de Industria, Energía y Turismo.***

*Los órganos superiores y directivos del Ministerio de Industria, Energía y Turismo que, de conformidad con la estructura orgánica del departamento, asuman las competencias asignadas a este ministerio, ejercerán las siguientes funciones:*

*j) Ejercer las funciones en materia de administración del dominio público radioeléctrico a las que se refiere el Título V. En particular, ejercerá las siguientes funciones:*

*6. La protección del dominio público radioeléctrico, para lo cual podrá, entre otras actuaciones, realizar emisiones en aquellas frecuencias y canales radioeléctricos cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados.*

El art. 73 de la Ley General de Telecomunicaciones de 2014 describe las funciones inspectoras de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones, inserta en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, y la correlativa obligación de los operadores de facilitarles el acceso a las instalaciones y de permitirles el control de cuantos elementos, redes o documentación se hallen afectos a los servicios o actividades realizadas.

***Artículo 73 de la Ley 9/2014. Facultades de inspección.***

1. *Los funcionarios destinados en la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Energía y Turismo tienen, en el ejercicio de sus funciones inspectoras en materia de telecomunicaciones, la consideración de autoridad pública y podrán solicitar, a través de la autoridad gubernativa correspondiente, el apoyo necesario de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.*
2. *Los operadores o quienes realicen las actividades a las que se refiere esta Ley vendrán obligados a facilitar al personal de inspección, en el ejercicio de sus funciones, el acceso a sus instalaciones. También deberán permitir que dicho personal lleve a cabo el control de los elementos afectos a los servicios o actividades que realicen, de las redes que instalen o exploten y de cuantos documentos están obligados a poseer o conservar.*

   *[…].*

5. *Los operadores o quienes realicen las actividades a las que se refiere esta Ley están obligados a someterse a las inspecciones de los funcionarios del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. La negativa u obstrucción al acceso a las instalaciones fincas o bienes inmuebles o a facilitar la información o documentación requerida será sancionada, conforme a los artículos siguientes de este título, como obstrucción a la labor inspectora.*

   *[…].*

Por último, el art. 74 de la ley de Telecomunicaciones enumera quiénes son los sujetos responsables por las infracciones de las normas que regulan las

telecomunicaciones; por ejemplo, incumplimiento de las condiciones para la explotación de las redes o la prestación de servicios; o carencia de la notificación o del título habilitante para el uso del dominio público radioeléctrico.

***Artículo 74 de la Ley 9/2014. Responsabilidad por las infracciones en materia de telecomunicaciones.***

*La responsabilidad administrativa por las infracciones de las normas reguladoras de las telecomunicaciones será exigible:*

*a) En el caso de incumplimiento de las condiciones establecidas para la explotación de redes o la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, a la persona física o jurídica que desarrolle la actividad.*

*b) En las cometidas con motivo de la explotación de redes o la prestación de servicios sin haber efectuado la notificación a que se refiere el artículo 6 de esta Ley o sin disponer de título habilitante para el uso del dominio público radioeléctrico cuando dicho título sea necesario, a la persona física o jurídica que realice la actividad.*

*Para identificar a la persona física o jurídica que realiza la actividad, se puede solicitar colaboración a la persona física o jurídica que tenga la disponibilidad de los equipos e instalaciones por cualquier título jurídico válido en derecho o careciendo de este a la persona física o jurídica titular de la finca o inmueble en donde se ubican los equipos e instalaciones. Si no se presta la citada colaboración de manera que dicha persona física o jurídica participa de manera esencial en la conducta infractora, se considerará que la misma es responsable de las infracciones cometidas por quien realiza la actividad. Esta responsabilidad es solidaria de la exigible a la persona física o jurídica que realiza la actividad.*

*c) En las cometidas por los usuarios, por las empresas instaladoras de telecomunicación, por los agentes económicos relacionados con equipos y aparatos de telecomunicación o por otras personas que, sin estar comprendidas en los párrafos anteriores, realicen actividades reguladas en la normativa sobre telecomunicaciones, a la persona física o jurídica cuya actuación se halle tipificada por el precepto infringido o a la que las normas correspondientes atribuyen específicamente la responsabilidad.*

Antes de entrar en los motivos concretos de impugnación, el representante del Gobierno de la Generalidad de Cataluña resume la jurisprudencia constitucional que ha definido el título competencial del art. 149.1.27ª CE por su relación con el

derecho fundamental a la información del art. 20 CE, mientras que el art. 149.1.21ª CE delimita la competencia exclusiva sobre telecomunicaciones en atención a los aspectos técnicos de la utilización del dominio público radioeléctrico. Afirma que la doctrina constitucional ha admitido que la competencia autonómica sobre medios de comunicación social conlleve el ejercicio de potestades relacionadas con el uso del espacio radioeléctrico como, por ejemplo, las de inspección o sanción sobre emisiones clandestinas.

A partir de esos razonamientos, considera inconstitucional el art. 65 de la Ley 9/2014 en cuanto autoriza, únicamente a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, efectuar una protección activa del dominio público radioeléctrico mediante la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en frecuencias y canales cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados, sin reconocer las potestades de las comunidades autónomas en caso de emisiones audiovisuales clandestinas cuya habilitación les competa.

Por la misma razón, la Generalidad recurre el art. 69 j).6 de la Ley 9/2014; no cuestiona que la competencia sobre telecomunicaciones habilite al Estado para adoptar medidas de protección activa del espectro radioeléctrico, pero sí que esa facultad solo se reconozca a la Administración estatal.

El art. 73 de la Ley 9/2014 se recurre porque solo se refiere a las facultades de inspección de la Secretaría de Estado sobre los operadores de telecomunicaciones, omitiendo las que puedan tener los funcionarios autonómicos, ya que la competencia de la Generalidad para otorgar el título habilitante de un servicio audiovisual conlleva la potestad de inspección de la adecuación por los prestadores de los servicios a las condiciones de la licencia o autorización, según declaró la STC 5/2012.

Por último, se recurre el art. 74 de la Ley, relativo a la responsabilidad por las infracciones en materia de telecomunicaciones pues, a juicio de la Generalidad, regula la responsabilidad administrativa de quienes explotan redes o prestan servicios sin título habilitante, sin distinguir los servicios concretos a que se refiere, con lo que incluye a los operadores de servicios audiovisuales e invade la competencia autonómica en la materia. En particular, se hace referencia al art. 74 b) de la Ley que hace extensiva la responsabilidad a sujetos que no son operadores de telecomunicaciones ni interfieren necesariamente en estos servicios.

Aunque la Generalidad admite que el dictamen de su Consejo de Garantías Estatutarias concluyó que los arts. 65, 69 j).6, 73 y 74 de la Ley 9/2014 podrían ser interpretados sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, considera que esta interpretación no es conforme con la literalidad de la Ley, ni es la que realizan el legislador y la Administración, como atestiguan los recursos interpuestos, en ese momento, por el Gobierno contra las leyes catalanas en materia audiovisual (Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual y Ley 2/2012 de modificación de varias leyes en materia audiovisual), recursos que se comentarán más adelante. También alude a la comisión bilateral Estado-Generalidad que tampoco pudo resolver las discrepancias sobre estos preceptos.

Por ello, concluye que estos artículos vulneran la competencia de la Generalidad sobre inspección y sanción en materia de medios de comunicación social conforme al art. 146 EAC 2006 que incluye la adopción de medidas de protección activa del espectro.

### 3.19.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

En lo que concierne al bloque de artículos (65, 69 j).6 y, por conexión, 73 y 74 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones) impugnados por la

Generalidad por vulnerar sus competencias sobre medios de comunicación social (arts. 149.1.27ª CE y 146 EAC 2006), el Tribunal desestima el recurso.

En primer lugar, atiende a los alegatos presentados contra los arts. 65 y 69 j).6 según los cuales, como ya vimos, se reconoce al Estado una nueva función de protección activa del espectro radioeléctrico, consistente en la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en frecuencias y canales cuyos derechos de uso no hayan sido otorgados, sin considerar las facultades que tienen las comunidades autónomas en esta materia.

Sin embargo, el Tribunal no aprecia inconstitucionalidad en ellos; sostiene que una cosa es la protección del dominio público radioeléctrico y las potestades de inspección y control en este ámbito, y otra es la protección, inspección y control relativos a los medios de comunicación social.

En apoyo de esta interpretación, cita varios preceptos de la propia Ley 9/2014, como el art. 1.2, que dice que «quedan excluidos del ámbito de esta Ley los servicios de comunicación audiovisual, los contenidos audiovisuales transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los medios de comunicación social de naturaleza audiovisual a que se refiere el artículo 149.1.27ª de la Constitución». Por su parte, el art. 60.1 de la Ley declara que «el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público cuya titularidad y administración corresponden al Estado»; mientras que el apartado 4 c) del mismo artículo, dentro de la administración del dominio público radioeléctrico, enumera las actuaciones de control, entre las que incluye: «comprobación técnica de las emisiones, detección y eliminación de interferencias, inspección técnica de instalaciones, equipos y aparatos radioeléctricos, así como el control de la puesta en el mercado de estos últimos» añadiendo que «igualmente, incluye la protección del dominio público radioeléctrico, consistente, entre otras

actuaciones, en la realización de emisiones sin contenidos sustantivos en aquellas frecuencias y canales radioeléctricos cuyos derechos de uso, en el ámbito territorial correspondiente, no hayan sido otorgados, con independencia de que dichas frecuencias o canales radioeléctricos sean objeto en la práctica de ocupación o uso efectivo».

La Generalidad, por su parte, había invocado el art. 146 EAC 2006, pero el Tribunal aclara que este se refiere a la competencia de inspección y control de los medios de comunicación social únicamente, tal como establece su apartado b), al atribuirle: «la competencia compartida sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña».

El Tribunal cita jurisprudencia anterior por la que se atribuyen al Estado los controles de los equipos y aparatos de telecomunicación que utilicen el espacio radioeléctrico señalando que la finalidad última es garantizar el buen uso del espacio radioeléctrico y, en definitiva, la efectividad de las telecomunicaciones (STC 72/2014 en el recurso de la Generalidad contra la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones). Por su parte, la STC 5/2012, que reconoció la competencia de la comunidad autónoma de Cataluña para la inspección y control de emisiones clandestinas, la vinculó a la competencia sustantiva para el otorgamiento de concesiones de emisoras, diferenciándola de la competencia sobre el dominio público radioeléctrico.

Así pues, el TC determina que los preceptos cuestionados no otorgan al Estado competencia alguna sobre la inspección y control de los medios de comunicación social que pudieran estar emitiendo en el ámbito autonómico sin título para ello.

Solo otorgan a la Administración estatal una facultad de protección directamente vinculada al dominio público radioeléctrico o al uso del espectro, sin conexión con tales medios ni con sus títulos habilitantes, consistente en la realización de emisiones sin contenidos sustantivos como medida de protección del demanio, que entra de lleno en el ámbito de control unitario de dicho espacio que corresponde al Estado por disposición del art. 149.1.21ª CE.

A su vez, aclara que las comunidades autónomas, en cuanto titulares de la competencia para el otorgamiento de concesiones a las emisoras de radio y televisión conforme al art. 149.1.27ª CE, «deben poseer también las facultades, accesorias de aquella principal, de inspección y control de emisiones clandestinas, precintado de los equipos y en su caso sanción». Sin embargo, la inspección y sanción de las emisoras clandestinas no implica el ejercicio de facultades que puedan hacerse extensivas a la protección activa del espacio radioeléctrico en su conjunto. Se trata de facultades que recaen sobre ámbitos materiales diferenciados, encuentran amparo en distintos títulos competenciales y no se interfieren recíprocamente.

Para el Tribunal, la parte recurrente, más que discutir la competencia estatal para realizar emisiones sin contenido sustantivo como medida de protección del dominio público radioeléctrico, lo que hace es sostener que la comunidad autónoma también tiene dicha competencia (arts. 149.1.27ª CE y 146 EAC 2006), por lo que los preceptos recurridos deben hacer referencia a la misma.

Sin embargo, puntualiza que las competencias autonómicas sobre medios de comunicación social no incluyen la inspección, control y protección del uso del dominio público radioeléctrico desvinculado de los medios de comunicación social usuarios del mismo, de sus títulos habilitantes y de los contenidos difundidos. La ordenación unitaria del dominio público radioeléctrico atribuida

al Estado es consecuencia necesaria de los distintos usos del mismo para diferentes tipos de comunicaciones, teniendo en cuenta también la disciplina internacional del tema, así como la previsión de otros problemas como la evitación de interferencias.

Por último, la sentencia se detiene en los arts. 73 y 74 de la Ley 9/2014, que son recurridos por conexión ya que la Generalidad considera que, al regular las facultades de inspección, desconocen las competencias que pueden corresponder a la comunidad autónoma en materia de medios de comunicación social.

A este respecto, el Tribunal señala que dichos artículos se refieren expresamente a la materia de telecomunicaciones, siendo este además el objeto de la Ley que, como ha dicho anteriormente, excluye de su ámbito de aplicación los servicios de comunicación audiovisual.

En consecuencia, declara que los arts. 73 y 74 de la Ley 9/2014 no son inconstitucionales, pues se refieren literalmente a la materia de telecomunicaciones y no a competencias autonómicas en otros ámbitos.

**3.19.3. Implicaciones**

El Tribunal vuelve a manifestar el estricto criterio de separación entre el ámbito de las telecomunicaciones y el ámbito de los medios de comunicación, de manera que, en este caso, no aprecia que se otorguen al Estado competencias sobre la inspección y control de los medios que pudieran estar emitiendo en el territorio autonómico sin título para ello, sino una facultad de protección del dominio público radioeléctrico sin conexión con dichos medios y que consiste en la realización de emisiones sin contenido sustantivo.

Es la necesidad de una ordenación unitaria del dominio público radioeléctrico, susceptible de otros usos diversos además del de los medios de comunicación

social, la que está detrás de esta competencia estatal que se ampara en el art. 149.1.21ª CE y la que hace que esta sentencia refleje, una vez más, un criterio ya expresado por el Tribunal en anteriores ocasiones.

El correlato de esta ley impugnada —Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones— y de su reparto de competencias está en la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, que sí ampara las competencias autonómicas de supervisión, control y protección activa y la potestad sancionadora en relación, ahora bien, con los servicios de comunicación audiovisual en los respectivos territorios, conforme declara su art. 56[93].

### 3.20. Sentencia núm. 78/2017 relativa a la Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual de Cataluña

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 78/2017, de 22 de junio, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8112/2006, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda, cuarta y sexta de la Ley 22/2005 de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña.

[93] Art. 56 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual: Las comunidades autónomas ejercerán las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en esta Ley y, en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales (…).

### 3.20.1. Objeto y justificación de la demanda

El abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad, el 1 de agosto de 2006, contra varios artículos y disposiciones transitorias de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña.

Para exponer los motivos que fundamentan la impugnación, examina, en primer lugar, la distribución constitucional de competencias en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE) y de medios de comunicación social (art. 149.1.27ª CE), señalando que en la delimitación de ambos títulos competenciales incide la convergencia entre el sector de las telecomunicaciones y el sector del audiovisual de las tecnologías de la información, lo que contribuye a difuminar las fronteras entre ellos.

A continuación, realiza una precisión terminológica: mientras en el derecho europeo se habla de «comunicaciones electrónicas y recursos asociados», en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, ambos términos se integran en el concepto de «telecomunicaciones», sometiendo la regulación de las redes que son soporte de los servicios de radiodifusión y televisión al régimen general de comunicaciones electrónicas y excluyendo, por el contrario, los aspectos relativos a los contenidos de carácter audiovisual, al régimen básico de los medios de comunicación social, al control editorial de los contenidos y a los servicios de la sociedad de la información.

Con apoyo en la doctrina del Tribunal Constitucional, el abogado del Estado recuerda que los títulos competenciales en juego tienen un alcance distinto y se delimitan mutuamente impidiendo el vaciamiento de sus contenidos respectivos. Aquellos aspectos de la radiodifusión directamente conectados con el ejercicio de

las libertades reconocidas en el art. 20 CE, en los que prevalece la consideración de la radio y televisión como medios de comunicación social (por ejemplo, el otorgamiento de concesiones), encuentran natural acomodo en la competencia reconocida en el art. 149.1.27ª CE. En cambio, aquellos otros aspectos atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte del que se sirven la radio o la televisión (como las ondas electromagnéticas) se engloban en la materia de las radiocomunicaciones y, por tanto, se encuadran en la competencia estatal ex art. 149.1.21ª CE para ordenar el dominio público radioeléctrico.

Habida cuenta de que el título reconocido en el art. 149.1.21ª CE tiene un carácter más expansivo que el definido en el art. 149.1.27ª CE, la regla de deslinde debe interpretarse restrictivamente. Así, las competencias autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada vienen condicionadas por las bases fijadas en la legislación estatal, permaneciendo en el ámbito de la regulación estatal la delimitación del espectro público radioeléctrico, la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y cumplimiento de normativa internacional, así como la inspección y control de las condiciones técnicas de las emisoras.

El abogado concluye este primer apartado de su escrito considerando que la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña ha sido redactada conforme a criterios legislativos propios, sin tener en cuenta las normas estatales de telecomunicaciones ni las básicas sobre radio y televisión. Incluso si la armonización de las normas estatales y la Ley 22/2005 fuese posible, la aplicación conjunta de ambas legislaciones, general y territorial, resultaría problemática y confusa para los empresarios que decidieran actuar en el sector audiovisual.

Entrando ya en los preceptos de la norma autonómica impugnados, el recurso se estructura en dos bloques atendiendo al título competencial vulnerado. En un primer bloque, expone los argumentos por los que determinados preceptos de la Ley 22/2005 vulneran el art. 149.1.21ª CE que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones. En un segundo bloque de alegaciones, expone las razones por las que determinados preceptos de la ley infringen las normas básicas estatales del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, según dispone el art. 149.1.27ª CE.

*3.20.1.1. Preceptos de la ley que vulneran el art. 149.1.21ª CE*

Este primer bloque de preceptos, que vulneran la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones, se divide, a su vez, en tres apartados: la regulación del espectro radioeléctrico; el establecimiento de obligaciones de servicio público a operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas; y, en último lugar, los artículos en materia de mercados conexos, recursos asociados y gestor del canal múltiple.

A) Regulación del espectro radioeléctrico

Primeramente, el abogado examina los preceptos de la Ley 22/2005 referidos a la regulación del espectro radioeléctrico. El espectro radioeléctrico viene previamente definido en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, como un bien de dominio público cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponden al Estado; dicha competencia estatal incluye la elaboración y aprobación de los planes generales de utilización, el otorgamiento del derecho de su uso y el establecimiento de las condiciones para su ejercicio que sean precisas y la comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas; asimismo, la inspección, detección, localización

identificación y eliminación de las interferencias perjudiciales, irregularidades y perturbaciones en los sistemas de telecomunicaciones, y la utilización del espectro radioeléctrico mediante redes de satélites.

Correspondiendo al Gobierno el desarrollo reglamentario de las condiciones de gestión del dominio público radioeléctrico, el abogado del Estado afirma que no se puede pretender que corresponda únicamente al Estado fijar las determinaciones básicas de la planificación del espectro radioeléctrico y que la comunidad autónoma pueda regular la coordinación entre la planificación del espacio radioeléctrico estatal y el de la Generalidad.

Conforme a ello, aduce que los arts. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 49, 53.1 a), 54 h), 55.4 b), 57.1 a), 57.3, 70.7, 70.8, 111.2, letras c), h), j) y k), 127.2 y la disposición transitoria cuarta infringen el título competencial en materia de telecomunicaciones del art. 149.1.21ª CE.

Afirma la inconstitucionalidad de los arts. 17 a 22 de la Ley 22/2005 en cuanto persiguen degradar la competencia plena y exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación a una competencia meramente de «bases» e «instrumental» de la materia audiovisual, debiendo limitarse el legislador general de telecomunicaciones a establecer un «mínimo común normativo» subordinado, en materia de radio y televisión, a las decisiones sustantivas que el legislador autonómico pueda adoptar.

El art. 17 entiende la planificación como un elemento instrumental de los servicios de comunicación audiovisual. Para el abogado, es inconstitucional por carecer la Generalidad de competencias para configurar la planificación y gestión del dominio radioeléctrico como elemento sustantivo o material.

***Art. 17 de la Ley 22/2005. Consideración audiovisual del uso del espacio radioeléctrico.***

*A los efectos de la presente ley, se entiende que la planificación y la gestión del espacio radioeléctrico son un elemento instrumental de los servicios de comunicación audiovisual que utiliza este espacio para su realización.*

El art. 18, al atribuir al Gobierno de la Generalidad la elaboración y aprobación de los planes de radio y televisión en Cataluña, previo informe del Consejo del Audiovisual de Cataluña y teniendo en cuenta las disposiciones básicas del Estado sobre planificación del espectro, vulnera el orden constitucional de distribución de competencias; en el mismo sentido, el art. 111.2 h), en el que se concretan las competencias del Gobierno catalán.

***Art. 18. Planificación del espacio radioeléctrico.***

1. *El Gobierno, previo informe del Consejo del Audiovisual, elabora y aprueba los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña, los cuales incluyen la prestación de servicios de comunicación en Cataluña.*
2. *La elaboración y la aprobación de los planes técnicos a que se refiere el apartado 1 deben realizarse teniendo en cuenta las determinaciones básicas de la planificación del espacio radioeléctrico establecidas por el Estado.*

***Art. 111. Competencias del Gobierno.***

2. *El Gobierno tiene competencia para:*
   h) *Planificar el espacio radioeléctrico en Cataluña, mediante la elaboración y la aprobación de los correspondientes planes técnicos, previo informe del Consejo del Audiovisual de Cataluña. En el ejercicio de esta función debe dotar y potenciar las actividades de la televisión local o de proximidad de forma equilibrada y equitativa en todo el territorio.*

El apartado tercero del art. 18 y el art. 19 de la ley vulneran también la competencia exclusiva del Estado en materia de planificación del espectro radioeléctrico, al referirse al contenido de los planes técnicos de radio y televisión (completado en los apartados séptimo y octavo del art. 70) e incluir en ellos la ordenación del espectro (sistemas de difusión de señales, bandas, canales, frecuencias, potencias y emplazamientos necesarios para la prestación del servicio y delimitación de los ámbitos de cobertura).

***Art. 18. Planificación del espacio radioeléctrico.***

3. *Corresponde a los planes técnicos a que se refiere el presente artículo establecer las medidas necesarias para asegurar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en Cataluña y para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y de información mediante el uso del espacio radioeléctrico.*

***Art. 19. Contenidos de los planes técnicos.***

*Los planes técnicos de radio y televisión ordenan el espectro radioeléctrico para garantizar el adecuado desarrollo de los servicios de comunicación audiovisual, y especialmente los siguientes aspectos:*

a) *Los sistemas de difusión de señales que hayan de usar los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.*
b) *Las bandas, los canales, las frecuencias, las potencias y los emplazamientos necesarios para la prestación del servicio de comunicación audiovisual, y todos los demás aspectos técnicos que sean precisos.*
c) *La delimitación de los ámbitos de cobertura.*

***Art. 70. Reserva de espacio público de comunicación.***

*7. La reserva de espacio público de comunicación corresponde:*

*a) A los planes técnicos, si el espacio radioeléctrico lo permite, de acuerdo con las condiciones y el procedimiento establecidos por reglamento. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*

*b) A los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual. Como obligación de servicio público, estos deben reservar un 5% de su oferta a servicios de comunicación sin ánimo de lucro. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*

*8. En la planificación del espectro radioeléctrico debe preverse el establecimiento de servicios de radio y televisión de un ámbito más reducido que las demarcaciones locales, difundidos desde estaciones de baja potencia, para entidades sin ánimo de lucro.*

Lo mismo cabe decir, respecto al art. 20 de la Ley 22/2005, que atribuye a la Administración de la Generalidad la gestión de los planes; del art. 21, que fija los

principios de la planificación y gestión de los planes técnicos y del art. 22, que regula la coordinación entre la planificación del espectro estatal y la autonómica.

> ***Art. 20. Gestión de los planes técnicos.***
>
> *Corresponde a la Administración de la Generalidad gestionar los planes técnicos a que se refiere el artículo 18, mediante la ejecución y la aplicación de sus disposiciones.*
>
> ***Art. 21. Principios de la planificación y la gestión.***
>
> *La planificación y la gestión de los planes técnicos han de asegurar la utilización de todo el potencial del espacio radioeléctrico que permita la emisión y la difusión de calidad de los servicios de comunicación audiovisual, teniendo en cuenta las características de la tecnología utilizada.*
>
> ***Art. 22. Participación de la Generalidad en la planificación estatal.***
>
> 1. *La coordinación entre la planificación del espacio radioeléctrico estatal y la del de la Generalidad se realiza dentro del marco que establece la normativa básica en materia audiovisual y, si procede, mediante los instrumentos de cooperación que determina la legislación general.*
> 2. *El Gobierno, dentro del marco al que se refiere el apartado 1, oído el Consejo del Audiovisual de Cataluña, debe emitir un informe previo con relación a la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual cuando afecte al territorio de Cataluña o a un ámbito más amplio. La posición expresada por el Gobierno debe fundamentarse en el impacto que puedan tener las decisiones que debe adoptar el Estado con relación a la preservación del pluralismo lingüístico y cultural, la competencia en la prestación de servicios audiovisuales y la industria audiovisual catalana.*

El art. 22 de la Ley 22/2005 es, en opinión del abogado del Estado, la culminación de todo el inconstitucional título II de la ley, puesto que se afirma «con total desahogo que existen dos espacios radioeléctricos, uno del Estado y otro de la Generalidad, que deben ser objeto de coordinación y, en su caso, regirse por instrumentos de cooperación», cuando ni hay dos espacios sino uno (estatal), ni hay competencias catalanas de coordinación, tal como reza en los antecedentes de la sentencia.

El apartado segundo de la citada norma impone un informe preceptivo del Gobierno de la Generalidad en la «habilitación de bandas, canales o frecuencias» (competencia que es estatal conforme al art. 149.1.21ª CE) tanto si afecta «al territorio de Cataluña» como «a un ámbito más amplio». El abogado subraya que el carácter preceptivo del informe compete establecerlo a la norma estatal y no a la autonómica.

La configuración de una competencia autonómica de planificación del espectro radioeléctrico está también presente en otros preceptos que la presuponen y que, por ello, también han sido impugnados por el abogado del Estado: arts. 49; 53.1 a); 54 h); 55.4 b); 57.1 a) y 3; 70.7 y 8; 111.2 c), h), j) y k); 127.2 y la disposición transitoria cuarta.

> ***Art. 49. Condiciones previas de la licencia.***
>
> *La planificación técnica del Gobierno en cuanto a la gestión del espectro radioeléctrico y la asignación de frecuencias en los correspondientes ámbitos de cobertura son condiciones necesarias para la convocatoria del procedimiento de adjudicación de licencias para prestar servicios de comunicación audiovisual.*
>
> ***Art. 53. Contenido de la licencia.***
>
> 1. *La licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual debe definir:*
>  a) *Las frecuencias otorgadas, la potencia autorizada y el correspondiente ámbito de cobertura.*
>
> ***Art. 54. Obligaciones de los titulares de la licencia.***
>
> *Los titulares de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual están obligados a cumplir el contenido de la licencia. En todos los casos son obligaciones de los titulares de la licencia:*
>
> *h) Abonar la tasa o la prestación equivalente para la realización de la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico.*
>
> ***Art. 55. Vigencia y renovación de la licencia.***

4. *Son causas de denegación de la renovación de la licencia:*
   b) *La modificación del objeto de la licencia por nueva planificación del espectro radioeléctrico por parte de la autoridad competente.*

***Art. 57. Revisión de la licencia.***

1. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña, de acuerdo con el Gobierno, a los efectos de sus competencias, puede modificar las condiciones de la licencia antes de que finalice su plazo de vigencia para adecuar las obligaciones del titular con relación a:*
   a) *Las nuevas condiciones en la gestión del espacio radioeléctrico.*
3. *Corresponde al órgano competente de la Administración de la Generalidad la autorización definitiva, previo informe vinculante del Consejo del Audiovisual de Cataluña, en los casos de modificación del contenido de la licencia como consecuencia de la aparición de nuevas condiciones de gestión del espacio radioeléctrico.*

En concreto, los apartados séptimo y octavo del art. 70 de la ley no pueden reconocer la competencia autonómica para determinar el contenido necesario o posible de la planificación del espectro.

***Art. 70. Reserva de espacio público de comunicación.***

*7. La reserva de espacio público de comunicación corresponde:*

*a) A los planes técnicos, si el espacio radioeléctrico lo permite, de acuerdo con las condiciones y el procedimiento establecidos por reglamento. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*

*b) A los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual. Como obligación de servicio público, estos deben reservar un 5% de su oferta a servicios de comunicación sin ánimo de lucro. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*

*8. En la planificación del espectro radioeléctrico debe preverse el establecimiento de servicios de radio y televisión de un ámbito más reducido que las demarcaciones locales, difundidos desde estaciones de baja potencia, para entidades sin ánimo de lucro.*

Sigue el escrito señalando que el art. 111.2, letras h), j) y k) atribuye al Gobierno de la Generalidad competencias que son exclusivas del Estado como la tramitación de los procedimientos de modificación de parámetros técnicos contenidos en la licencia o autorización, lo que implica el ejercicio de competencias sobre el espectro.

> ***Art. 111. Competencias del Gobierno.***
>
> 2. *El Gobierno tiene competencia para:*
>  *h) Planificar el espacio radioeléctrico en Cataluña, mediante la elaboración y la aprobación de los correspondientes planes técnicos, previo informe del Consejo del Audiovisual de Cataluña. En el ejercicio de esta función debe dotar y potenciar las actividades de la televisión local o de proximidad de forma equilibrada y equitativa en todo el territorio.*
>  *j) Ejercer las potestades de inspección, control y sanción en los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, sin perjuicio de las competencias del órgano competente de la Generalidad que corresponda.*
>  *k) Tramitar los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos contenidos en la licencia o la autorización.*

Por su parte, la disposición transitoria cuarta que prevé que los concesionarios de servicios de televisión digital terrestre (TDT) de ámbito autonómico o local puedan utilizar simultáneamente tecnología analógica durante el proceso de transición a la televisión digital en función de las disponibilidades del espectro, contradice la Ley estatal 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres, violando la competencia exclusiva sobre telecomunicaciones en la que se enmarca el paso de una tecnología a otra.

> ***Disposición transitoria cuarta. Uso de la tecnología analógica en el proceso de transición a la televisión digital.***
>
> *Los titulares de concesiones para la prestación del servicio público de televisión digital del ámbito de Cataluña y los titulares de concesiones de televisión digital local otorgadas en virtud de concursos convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, pueden utilizar simultáneamente la tecnología*

*analógica para la difusión de las emisiones durante el proceso de transición a la televisión digital, de acuerdo con las disponibilidades y la planificación del espectro radioeléctrico.*

También vulneran las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, afirma el abogado del Estado, las previsiones del art. 111.2 j) de la ley, que atribuyen la inspección, control y sanción de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual al Gobierno de la Generalidad, obviando que la inspección no puede separarse de la competencia estatal sustantiva sobre los extremos técnicos del soporte o instrumento del que se sirve la televisión o la radio.

***Art. 111. Competencias del Gobierno.***

2. *El Gobierno tiene competencia para:*
   j) *Ejercer las potestades de inspección, control y sanción en los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, sin perjuicio de las competencias del órgano competente de la Generalidad que corresponda.*

Este motivo de inconstitucionalidad también lo extiende al art. 127.2, al prever que corresponde a la Administración de la Generalidad la inspección de los aspectos técnicos; en particular, las características y el estado de las instalaciones y equipos utilizados y las condiciones de uso del espectro radioeléctrico.

***Art. 127. Competencia***

2. *Corresponde al órgano competente dentro de la Administración de la Generalidad, de oficio o a instancia del Consejo del Audiovisual de Cataluña, el ejercicio de actividades de inspección de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico. Los datos obtenidos como consecuencia de la realización de estas actividades de inspección deben ser enviados al Consejo del Audiovisual de Cataluña para que pueda ejercer las potestades de sanción establecidas por el presente título, sin perjuicio de las*

*potestades sancionadoras que corresponden al órgano competente de la Administración en materia de comunicaciones electrónicas.*

Igualmente, denuncia la inconstitucionalidad del art. 54 h) al establecer la obligación del titular de la licencia de pagar una tasa para prestar servicios de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico. La inconstitucionalidad derivaría de que, siendo una tasa por reserva del espectro, correspondería al Estado percibirla.

***Art. 54. Obligaciones de los titulares de la licencia.***

*Los titulares de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual están obligados a cumplir el contenido de la licencia. En todos los casos son obligaciones de los titulares de la licencia:*

*h) Abonar la tasa o la prestación equivalente para la realización de la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico.*

<u>B) Establecimiento de obligaciones de servicio público a operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas</u>

Los preceptos impugnados en este segundo subbloque son: arts. 1 a), 2 b) y d), 28, 33.5, 66 a 69 y 133 letra l) de la Ley 22/2005. A juicio del abogado del Estado, la comunidad autónoma solo podría dirigir este tipo de obligaciones a los prestadores de servicios audiovisuales, pero no a los operadores que explotan las redes públicas para la prestación de servicios de radiodifusión.

Subraya que la cuestión capital aquí es la distinción entre telecomunicaciones y medios de comunicación social, basada en la interactividad o bidireccionalidad de los servicios; de este modo, los servicios interactivos, punto a punto, bidireccionales, que ofrecen posibilidades de configuración al usuario, se insertan en las telecomunicaciones; mientras que los servicios caracterizados por la difusión punto-multipunto, unidireccionales, sin interactividad plena y con

cierto carácter pasivo de pura recepción entran en el ámbito de los medios de comunicación social.

La Ley 22/2005, aunque destinada al sector audiovisual, parece mezclar ambas áreas, en opinión del abogado, al introducir el concepto de distribuidor de servicios de comunicación audiovisual (art. 1 a)) e incluir en su ámbito de aplicación a: los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilizan el espectro radioeléctrico (art. 2 b)); y los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica (art. 2 d)), siendo la regulación de estos últimos competencia exclusiva del Estado, al tratarse de operadores de telecomunicaciones.

***Artículo 1 de la Ley 22/2005. Definiciones.***

*A los efectos de lo que dispone la presente ley, se entiende por:*

*a) Distribuidor de servicios de comunicación audiovisual: la persona física o jurídica que contrata con los prestadores de servicios de comunicación audiovisual la distribución de sus contenidos, o actúa por ella misma como prestadora de servicios de comunicación audiovisual, con el fin de comercializar una determinada oferta de servicios.*

***Artículo 2 de la Ley 22/2005. Ámbito de aplicación subjetivo.***

*1. Los preceptos establecidos por la presente ley se aplican:*
   *b) A los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilizan el espectro radioeléctrico al amparo de una licencia otorgada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña de acuerdo con la presente ley.*
   *d) A los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisuales que se dirigen al público de Cataluña, en cuanto a las obligaciones y las responsabilidades que determina la presente ley.*

Considera el abogado del Estado que la obligación impuesta por el art. 28 de la Ley 22/2005, al estar relacionada con la recepción de contenidos, se enmarca en el art. 149.1.27ª CE. Se refiere a que los distribuidores de los servicios de

comunicación audiovisual que exploten redes públicas tienen la obligación de garantizar el acceso de todos los usuarios a los servicios audiovisuales de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales sin coste.

> ***Artículo 28 de la Ley 22/2005. Garantía de la presencia del servicio público de comunicación audiovisual en los distintos sistemas de distribución.***
>
> *Los distribuidores de los servicios de comunicación audiovisual que exploten redes públicas para la prestación de servicios de radiodifusión deben garantizar a todos los usuarios el acceso a los servicios de comunicación audiovisuales prestados por la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales originariamente distribuidos por medio de los sistemas de radiodifusión terrestre. El cumplimiento del correspondiente operador de esta obligación no puede comportar ningún tipo de coste añadido para los usuarios.*

El resto de los artículos impugnados serían inconstitucionales en tanto imponen a los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas obligaciones de servicio público distintas de las del servicio universal reguladas en la Ley 32/2003, General de Telecomunicaciones. Se trata, en concreto, de los ya mencionados arts. 33.5, 66 a 69 y 133 letra l); veámoslos uno por uno.

El art. 33.5 de la Ley 22/2005 exige a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual garantizar la disponibilidad del servicio público de comunicación audiovisual local a todos los usuarios sin coste añadido.

> ***Artículo 33 de la Ley 22/2005. Principios de organización y funcionamiento del servicio público audiovisual de ámbito local.***
>
> 5. *Los distribuidores de los servicios de comunicación audiovisual deben garantizar a todos los usuarios la disponibilidad del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local. A tal efecto, los mencionados sujetos deben suministrar los contenidos distribuidos originariamente por medio de los correspondientes sistemas de acceso no condicional en el correspondiente territorio. El cumplimiento de dicha obligación por el correspondiente operador no puede conllevar ningún tipo de coste añadido para los usuarios.*

Por su parte, el art. 66 de la ley establece el deber de transmitir los canales de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales y de los entes locales gestores del servicio público.

***Artículo 66 de la Ley 22/2005. Obligaciones de transmisión obligatoria.***

1. *Los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual tienen, como obligación de servicio público el deber de transmitir los canales de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales y de los entes locales gestores del servicio público de su demarcación originariamente distribuidos por sistemas de radiodifusión terrestre.*
2. *El cumplimiento de la obligación a que hace referencia el apartado 1 por parte del distribuidor no puede comportar ningún tipo de coste añadido para los usuarios.*

   *[…]*

El art. 67 dispone la obligación de distribuir los canales de programadores independientes:

***Artículo 67 de la Ley 22/2005. Reserva de espacio a programadores independientes.***

1. *Los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual deben distribuir los canales de programadores independientes en las condiciones establecidas por la presente ley y la normativa que la desarrolla.*

   *[…]*

El art. 68, apartado 1, establece la obligación de disponibilidad de interfaces de programa de aplicaciones, guías electrónicas de programación y otros sistemas de acceso.

***Artículo 68 de la Ley 22/2005. Garantías de acceso universal de los usuarios a la oferta de servicios de comunicación audiovisual.***

1. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña, si es necesario para garantizar el acceso de los usuarios finales a determinados servicios digitales de radio y televisión, puede imponer obligaciones a los operadores que dispongan de guías electrónicas de programación (EPG), de interfaces de programa de aplicaciones (API) u otros*

*sistemas de acceso para que se facilite el acceso a estos recursos en condiciones razonables, justas y no discriminatorias.*

Y el art. 69, el deber de ofrecer, en función de la tecnología, los mecanismos para limitar el acceso a determinados espacios a los menores sin coste complementario.

***Artículo 69 de la Ley 22/2005. Tecnologías de limitación de acceso.***

*Los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual deben ofrecer a los usuarios la posibilidad de utilizar tecnologías existentes en el mercado para limitar el acceso a los espacios que pueden afectar al desarrollo de los menores o de otros derechos protegidos, y deben suministrarles este apoyo tecnológico sin ningún coste complementario.*

Finalmente, el art. 133 letra l) de la Ley 22/2005 califica de infracción grave el incumplimiento de las condiciones impuestas por la ley a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual.

***Artículo 133 de la Ley 22/2005. Infracciones graves.***

*Son infracciones graves:*

*l) El incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual.*

En definitiva, el abogado del Estado reitera que la Ley 22/2005 introduce un concepto de nueva creación, el de «distribuidor de servicios de comunicación audiovisual», y lo define de tal forma que puede englobar a los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, expandiendo injustificadamente, a su entender, la competencia autonómica en detrimento de la exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones.

C) Mercados conexos, recursos asociados y gestor del canal múltiple

En relación con estas materias, el abogado del Estado entiende que los artículos 39 c), 43.2, 47.2 y 68 de la Ley 22/2005 vulneran también la competencia estatal ex art. 149.1.21ª CE.

Su escrito atiende, en primer lugar, a los sistemas de acceso condicional, entendidos como toda medida o mecanismo técnico que condicione el acceso en forma inteligible a un servicio protegido de radiodifusión sonora o televisiva al pago de una cuota u otra forma de autorización individual previa. Recuerda que la materia fue inicialmente objeto de una ley específica, la Ley 17/1997[94], fruto de la incorporación de una directiva europea; la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones la mantuvo en vigor y un real decreto posterior reguló las condiciones relativas a los sistemas de acceso condicional.

El representante del Gobierno señala que el art. 68 de la Ley 22/2005 resulta inconstitucional al establecer que las condiciones aplicables a los distribuidores, en materia de acceso condicional, se regulen por un reglamento autonómico. Por el mismo motivo, se consideran inconstitucionales los arts. 39 c) y 43.2 de la ley.

> ***Artículo 68 de la Ley 22/2005. Garantías de acceso universal de los usuarios a la oferta de servicios de comunicación audiovisual.***
>
> 2. *Las condiciones aplicables a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual en materia de acceso condicional a los servicios de televisión y radio digitales deben regularse por reglamento.*

La inconstitucionalidad se fundamenta en que son materias pertenecientes al ámbito de las telecomunicaciones y, por tanto, sometidas al art. 149.1.21ª CE que dicta la competencia exclusiva del Estado. Tanto el art. 68.1 como, por conexión, los arts. 39 c) y 43.2 de la ley son inconstitucionales, según alega el recurrente, al

[94] Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorpora al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector.

permitir al Consejo del Audiovisual de Cataluña imponer obligaciones a los operadores que dispongan de interfaces de programa de aplicaciones o de guías electrónicas de programación, es decir, de lo que se conoce como recursos asociados de telecomunicaciones, los cuales permiten o apoyan la prestación de los servicios a través de una red de comunicaciones electrónicas.

***Artículo 68 de la Ley 22/2005. Garantías de acceso universal de los usuarios a la oferta de servicios de comunicación audiovisual.***

1. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña, si es necesario para garantizar el acceso de los usuarios finales a determinados servicios digitales de radio y televisión, puede imponer obligaciones a los operadores que dispongan de guías electrónicas de programación (EPG), de interfaces de programa de aplicaciones (API) u otros sistemas de acceso para que se facilite el acceso a estos recursos en condiciones razonables, justas y no discriminatorias.*

***Artículo 39 de la Ley 22/2005. Definiciones.***

*Al efecto de lo establecido por el artículo 34, se entiende por:*

c) *Mercados conexos a la prestación de servicios de comunicación audiovisual: mercados vinculados a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, que comprende la producción, la programación, la difusión o la distribución, la tenencia de derechos de retransmisión exclusiva, las guías electrónicas de programación, los sistemas de acceso condicional, los sistemas de navegación, los sistemas operativos de los descodificadores y del equipamiento de consumo de contenidos audiovisuales, y el mercado de la publicidad.*

***Artículo 43 de la Ley 22/2005. Operadores con posición de dominio o influencia dominante.***

2. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña puede basarse en un porcentaje inferior al que establece el apartado 1 como criterio para determinar la existencia de una posición de influencia dominante en una determinada área de difusión o en uno de los mercados conexos, extremo este que debe motivarse adecuadamente.*

También denuncia la inconstitucionalidad del art. 47.2 de la ley, en cuanto dispone que el Consejo del Audiovisual de Cataluña deberá establecer las condiciones de relación de los titulares de la licencia con el gestor del canal

múltiple digital para garantizar la prestación del servicio de comunicación objeto de la licencia. A juicio del representante del Gobierno, el gestor del canal múltiple no es un prestador de servicios de difusión, sino un operador de red cuyo título habilitante es la inscripción en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, comisión que será la que arbitre en los conflictos que puedan surgir entre las entidades que accedan al aprovechamiento de programas dentro de un mismo canal múltiple, de conformidad con la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones.

***Artículo 47 de la Ley 22/2005. Objeto de la licencia de un canal múltiple.***

2. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña debe establecer las condiciones de relación de los titulares de la licencia con el gestor del canal múltiple para garantizar la prestación del servicio de comunicación objeto de la licencia.*

Por último, considera que los arts. 39 c) y 43.2 son nuevamente inconstitucionales, esta vez en relación con los mercados conexos.

El art. 39 c) de la Ley 22/2005 incluye, en su definición de mercados conexos a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, los mercados vinculados que comprenden «la producción, la programación, la difusión o la distribución, la tenencia de derechos de retransmisión exclusiva, las guías electrónicas de programación, los sistemas de acceso condicional, los sistemas de navegación, los sistemas operativos de los descodificadores y del equipamiento de consumo de contenidos audiovisuales, y el mercado de la publicidad».

Por su parte, el art. 43.2 establece la posibilidad de que el Consejo del Audiovisual de Cataluña pueda basarse en un porcentaje inferior al 25 por 100 «como criterio para determinar la existencia de una posición de influencia dominante en una determinada área de difusión o en uno de los mercados conexos, extremo este que debe motivarse adecuadamente».

La inconstitucionalidad de estos preceptos estriba, en definitiva, en que se fijen como mercados conexos del audiovisual mercados que se enmarcan dentro del ámbito de las telecomunicaciones.

*3.20.1.2. Preceptos de la ley que vulneran el art. 149.1.27ª CE*

En este segundo bloque de alegaciones, el abogado del Estado expone las razones por las que determinados preceptos de la Ley 22/2005 infringen las normas básicas estatales del régimen de prensa, radio y televisión y, en general de todos los medios de comunicación social, según dispone el art. 149.1.27ª CE.

Como prolegómeno, recoge la doctrina del Tribunal acerca de las normas básicas, que deben cumplir unos requisitos formales (que estén contenidas en una ley y que se califiquen expresamente de básicas) y otros materiales (que no entren en excesivo detalle impidiendo el desarrollo legislativo de las comunidades autónomas, sino que ordenen mediante mínimos). Lo básico estribaría en un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional, dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad, a partir del cual cada comunidad autónoma pudiera introducir las peculiaridades que estimara convenientes dentro del marco competencial atribuido en su Estatuto.

A) Definición de servicios de radio y de televisión

El abogado del Estado cuestiona la definición de servicios de radio y de televisión contenida en las letras e) y f) del art. 1 de la Ley 22/2005, al considerar que no se ajusta a la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, que tiene carácter básico.

***Artículo 1 de la Ley 22/2005. Definiciones.***

*A los efectos de lo que dispone la presente ley, se entiende por:*

*e) Servicio de radio: el servicio de comunicación audiovisual basado en la emisión de sonidos no permanentes y organizados secuencialmente en el tiempo.*

*f) Servicio de televisión: el servicio de comunicación audiovisual consistente en la emisión de imágenes en movimiento y sonidos asociados, organizados secuencialmente en el tiempo.*

La definición contenida en la norma catalana es más amplia al referirla al servicio de comunicación audiovisual, tanto para la emisión de sonidos como de imágenes. En cambio, el art. 25 de la Ley 31/1987 califica los servicios de radiodifusión sonora y televisión por ondas terrestres como servicios públicos en los que «la comunicación se realiza en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente» y entiende por televisión «la forma de telecomunicación que permite la emisión o transmisión de imágenes no permanentes, por medio de ondas electromagnéticas propagadas por cable, por satélite, por el espacio sin guía artificial o por cualquier otro medio». Para la Ley 32/2003 General de Telecomunicaciones, es fundamental que la programación se difunda de un punto a múltiples puntos de recepción, sin posibilidad de interactuar.

B) Ámbito de aplicación

En relación con el ámbito de aplicación, se impugnan los arts. 1 d) y 2 c), d) y e) de la Ley 22/2005.

***Artículo 1 de la Ley 22/2005. Definiciones.***

*A los efectos de lo que dispone la presente ley, se entiende por:*

*d) Servicio de comunicación audiovisual: el servicio consistente en la puesta a disposición del público en general o de una categoría del público de servicios de radio o de televisión, sean cuales sean la forma de emisión y la tecnología utilizadas. Son también servicios de comunicación audiovisuales los servicios consistentes de forma predominante en la puesta a disposición del público en general o de una categoría del público de contenidos audiovisuales organizados de forma no secuencial.*

El art. 1 d), al definir los servicios de comunicación audiovisual, incluye los servicios no lineales que la legislación de telecomunicaciones considera servicios de telecomunicaciones o de la sociedad de la información, por lo que, en opinión del representante del Gobierno, se vulnera la legislación básica estatal.

En relación con el art. 2 de la Ley 22/2005, el abogado del Estado parte del reconocimiento de la competencia del legislador autonómico para fijar el ámbito subjetivo de aplicación de la ley, aunque serán las normas básicas estatales las que concreten los puntos de conexión que posibiliten el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales, en este caso la vinculación directa entre la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico. Por ello, declara que las letras c), d) y e) del art. 2 contravienen la legislación básica estatal.

***Artículo 2 de la Ley 22/2005. Ámbito de aplicación subjetivo.***

*Los preceptos establecidos por la presente ley se aplican:*

*c) A los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella.*

La letra c) del art. 2 declara la aplicación de la Ley 22/2005 a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual que «tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella».

Para el abogado del Estado, la ley catalana incide en el núcleo normativo propio de la competencia del Estado, pues puede ocurrir que los prestadores de servicios tengan su domicilio en Cataluña aun cuando su ámbito de cobertura sea estatal.

***Artículo 2 de la Ley 22/2005. Ámbito de aplicación subjetivo.***

*Los preceptos establecidos por la presente ley se aplican:*

*d) A los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisuales que se dirigen al*

*público de Cataluña, en cuanto a las obligaciones y las responsabilidades que determina la presente ley.*

En el caso de la letra d), el recurso señala que la ley prevé su aplicación a los operadores de telecomunicaciones y, además, utiliza un criterio —«dirigirse al público de Cataluña»— que puede implicar la extensión de su ámbito a todos los operadores estatales.

***Artículo 2 de la Ley 22/2005. Ámbito de aplicación subjetivo.***

*Los preceptos establecidos por la presente ley se aplican:*

*e) A los sujetos no incluidos en las letras a, b y c que difunden contenidos específicamente dirigidos al público de todo o parte del territorio de Cataluña, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones establecidas por los títulos V y VI.*

La letra e) del artículo parece extender la aplicación de la ley a los operadores de ámbito estatal que realizan desconexiones territoriales en el ámbito autonómico, cuya competencia corresponde al Estado. El abogado recuerda doctrina jurisprudencial acerca de que el ejercicio de las competencias autonómicas debe tener como límite y presupuesto el territorio en el que esa Comunidad ejerce sus potestades. Luego si el prestador de servicios cubre un ámbito supraautonómico, la comunidad autónoma verá ahí limitada su competencia para sujetarlo a un régimen normativo propio.

C) Servicio público audiovisual de ámbito local

Aquí se impugna el art. 32.2 de la Ley 22/2005 por presentar desajustes con la regulación básica estatal, al prever que la prestación del citado servicio público pueda llevarse a cabo por modalidades asociativas de entes locales de las que pueden formar parte otras entidades públicas diferentes a las municipales, adoptando así una fórmula más amplia que la dispuesta en la Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres.

***Artículo 32 de la Ley 22/2005. Definición, alcance y forma de gestión del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local.***

2. *La prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local ha de ser llevada a cabo en forma de gestión directa por parte de los municipios, las modalidades asociativas de entes locales establecidas por la ley y los consorcios integrados por entes locales. En el caso de los consorcios, también pueden formar parte de ellos los municipios aún no planificados en el área geográfica donde tenga que prestarse el servicio público audiovisual. También pueden formar parte los entes de la misma área geográfica que los representen u otras entidades públicas, en la forma y con las condiciones que los municipios miembros de pleno derecho del consorcio decidan, con una participación no superior al 25%.*

D) Liberalización de los servicios de comunicación audiovisual y la desaparición del concepto de concesión y de servicio público

Un cuarto grupo de alegaciones del abogado se dirigen contra unos preceptos que, a su juicio, vulneran la normativa básica estatal al prever la liberalización de los servicios de comunicación audiovisual y la desaparición del concepto de concesión y de servicio público salvo para los gestionados directamente por la Generalidad o por los ayuntamientos.

En concreto, los arts. 2 b), 37, 46 a 59, y las menciones a la licencia contenidas en los arts. 86, 87, 111, 115, 116, 119, 128, 133, 134 y la disposición transitoria segunda; y, además, la disposición transitoria sexta, por hacer inaplicable el régimen jurídico de la concesión, y el art. 36 por no aludir a la normativa básica en la materia. Se impugnan, igualmente, los arts. 60 a 64 en los que se requiere únicamente una comunicación previa para la prestación de servicios de comunicación audiovisual mediante tecnologías diferentes al espectro radioeléctrico, en lugar de la autorización administrativa que establece la ley de telecomunicaciones por satélite.

Indica el abogado del Estado que la Ley 22/2005, al ordenar la prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de sujetos privados, articula su regulación conforme a un régimen de licencia cuando se trate de servicios prestados mediante el uso del espectro radioeléctrico, y conforme a uno de comunicación previa cuando los servicios se presten a través de otras tecnologías.

> ***Artículo 37 de la Ley 22/2005. La prestación privada de servicios de comunicación audiovisual.***
>
> 2. *La prestación privada de servicios de comunicación audiovisual queda sometida a:*
>  a) *Un régimen de licencia en el caso de servicios de comunicación audiovisual que se prestan mediante el uso del espectro radioeléctrico.*
>  b) *Un régimen de comunicación previa en el caso de servicios de comunicación audiovisual que se prestan mediante tecnologías diferentes del uso del espectro radioeléctrico.*

La ley catalana subraya que el nuevo marco jurídico del audiovisual debe fundarse en la reconsideración de la noción de servicio público, en su doble vertiente de monopolio y titularidad, reconociendo la libertad de comunicación con la consiguiente modificación del régimen de títulos habilitantes (sustituyendo la concesión por una licencia y dando un mayor protagonismo a la Generalidad). Dice que la ordenación de la actividad audiovisual privada requiere de un nuevo modelo de intervención en un entorno de muchos canales, basado en la neutralidad tecnológica y en el que la escasez solo se plantea en el espacio radioeléctrico.

El abogado del Estado concluye que la Ley 22/2005 establece un régimen propio al margen de lo dispuesto en la normativa básica estatal vigente que, salvo en el caso de la comunicación por cable y por satélite liberalizados, mantiene la consideración de servicios públicos cuya gestión se realiza en régimen de concesión administrativa. En cambio, la ley catalana persigue el cambio de un régimen de concesión a uno de autorización; y de uno de autorización a uno de

comunicación previa, lo que es inconstitucional por vulneración del art. 149.1.27ª CE.

La ley recurre a un artificio para encubrir su apartamiento de la normativa básica estatal, que plasma en las disposiciones transitorias segunda y sexta.

Mediante la disposición transitoria segunda, establece el régimen de transformación de las concesiones en licencias, cuya vigencia será la de la concesión originariamente otorgada, debiéndose ajustar en cuanto a derechos y obligaciones a ese contrato concesional; esas licencias adoptarán la forma de concesión administrativa mientras no se produzca la modificación del régimen concesional vigente establecido por la norma básica estatal. Sin embargo, puntualiza el abogado que la concesión no es una mera forma, sino un contrato al que le resulta aplicable, en defecto de normas especiales, la legislación general de contratos de las Administraciones Públicas, estableciéndose una peculiar relación entre la Administración concedente y el concesionario; mientras que la licencia es un simple acto administrativo de intervención sobre una actividad privada.

> ***Disposición transitoria segunda. Licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual.***
>
> 1. *Los títulos concesionales vigentes en materia de gestión indirecta del servicio público de radio y televisión dentro del ámbito de Cataluña en el momento de la entrada en vigor de la presente ley deben transformarse en licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual. A tales efectos, los concesionarios deben dirigirse, en el plazo de tres meses, al Consejo del Audiovisual de Cataluña para que se otorgue el nuevo título, sin perjuicio de lo que establece el apartado 3.*
> 2. *Las nuevas licencias deben ajustarse, en cuanto a derechos y obligaciones, a lo que determine el contrato concesional originario, en todo aquello que no se oponga a lo que determinan la presente ley y las demás que sean de aplicación. A tales efectos, si es preciso el Consejo del Audiovisual de Cataluña puede incorporar nuevas obligaciones y condiciones a la correspondiente licencia.*

3. *El plazo de vigencia de las nuevas licencias es lo que quede del período original de las concesiones transformadas, entendiendo que este es el período inicial que establece el artículo 40.1.*
4. *Las disposiciones establecidas por los apartados 1, 2 y 3 también son de aplicación a las concesiones para la gestión indirecta del servicio público de radiodifusión sonora.*

Por su parte, la disposición transitoria sexta degrada, a juicio del abogado del Estado, la concesión de servicio público a una pura etiqueta vulnerando no solo el art. 149.1.27ª CE, sino también la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, por cuanto pretende que se considere concesión lo que no lo es. Además, cuando alude a la modificación del régimen concesional vigente establecido por la normativa básica estatal, se anticipa, en palabras del abogado, a una futura e imaginaria reforma de la legislación básica.

***Disposición transitoria sexta. Régimen concesional transitorio.***

1. *Las licencias para la prestación de los servicios de comunicación audiovisual adoptarán la forma de concesión administrativa mientras no se produzca la modificación del régimen concesional vigente establecido por la normativa básica estatal.*
2. *Lo establecido por el apartado 1 se entiende sin perjuicio de la aplicación del régimen jurídico que determina el apartado 2 de la disposición transitoria segunda.*

La consecuencia del apartamiento de la figura concesional es la inconstitucionalidad del art. 37.2 y de todo el capítulo III del título IV de la Ley 22/2005 (arts. 46-59, que establecen el régimen de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico), así como de todos los preceptos que presupongan o partan del régimen de licencia (arts. 86, 87, 111, 115, 116, 119, 128, 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda y sexta).

E) Reserva de espacio público de comunicación

Al abordar la regulación de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro que ofrecen contenidos destinados a dar respuesta a necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de las comunidades y grupos sociales a que dan cobertura, los arts. 70 y 71 de la Ley 22/2005 prevén que se beneficiarán de una reserva de espacio público de comunicación, atendiendo a su contribución a la realización de finalidades de interés general, y que corresponderá fijar a los planes técnicos y a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, sin que dichas reservas puedan comportar una contraprestación económica, e imponiéndose ciertas obligaciones a los poderes públicos para el fomento de tales fines.

***Artículo 70 de la Ley 22/2005. Reserva de espacio público de comunicación.***

1. *La prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de entidades privadas sin ánimo de lucro se beneficia de una reserva de espacio público de comunicación, atendiendo a su contribución a la realización de finalidades de interés general y de forma proporcionada a dicha contribución.*
3. *Forman parte de las actividades sin ánimo de lucro los servicios de comunicación comunitaria que ofrecen contenidos destinados a dar respuesta a las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de las comunidades y los grupos sociales a que dan cobertura, basándose en criterios abiertos, claros y transparentes de acceso, tanto a la emisión como a la producción y a la gestión, y asegurando la participación y el pluralismo máximos.*

***Artículo 71 de la Ley 22/2005. Medidas de fomento.***

*Los poderes públicos competentes en materia audiovisual deben:*

a) *Fomentar las iniciativas orientadas al desarrollo de la actividad audiovisual sin ánimo de lucro, especialmente las que contribuyan a la obtención de finalidades de interés general, como por ejemplo la formación y la cultura, mediante el establecimiento de ayudas dirigidas específicamente a este sector, que pueden ser financiadas por tasas sobre el beneficio de la explotación comercial del espacio radioeléctrico.*
b) *Impulsar las iniciativas orientadas a la constitución de asociaciones de las entidades que desarrollen una actividad audiovisual sin ánimo de lucro y*

*que, en su alcance territorial, sea autonómico o local, pretendan reforzar este sector con el establecimiento de mecanismos de colaboración y de intercambio de experiencias.*

Por conexión, el art. 111.2 f) de la Ley 22/2005 se considera inconstitucional al reconocer la competencia del Gobierno de la Generalidad para establecer las medidas de fomento, protección y promoción de la actividad de comunicación sin ánimo de lucro.

***Artículo 111 de la Ley 22/2005. Competencias del Gobierno.***

2. *El Gobierno tiene competencia para:*
   *f) Establecer y aplicar medidas de fomento, protección y promoción de la actividad audiovisual sin ánimo de lucro.*

En el recurso se alega que tal tipo de servicios, de entidades privadas sin ánimo de lucro, no está contemplado en la Ley 41/1995 de Televisión Local por Ondas Terrestres, por lo cual la regulación de los preceptos citados es inconstitucional.

F) Ordenación de la prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de sujetos privados

Se impugnan aquí los arts. 39, 40.2 b), 41 a 44, 55 y 56, así como las disposiciones transitorias cuarta y sexta de la Ley 22/2005.

En esta parte de las alegaciones, el abogado del Estado impugna primero los arts. 39, 40.2 b) y 41 a 44, que regulan la garantía del pluralismo y el control de las comunicaciones en el sector del audiovisual, al considerar que no se ajustan a la legislación básica estatal.

Conforme a los arts. 42 y 43 de la Ley 22/2005, existe posición de influencia dominante cuando un prestador de servicios de comunicación audiovisual controla un servicio de radio o televisión, o más de uno, que totaliza más de un 25 por 100 de la oferta en el área de difusión en que sus servicios son accesibles

al público, aunque el Consejo del Audiovisual de Cataluña puede basarse en un porcentaje inferior.

Por su parte, el art. 44 define los mercados de relevancia cuyas características pueden justificar la imposibilidad de iniciar la prestación de servicios de comunicación audiovisual o, si procede, la adopción de condiciones para su otorgamiento o de medidas correctoras, debiendo cada dos años adecuar el Consejo del Audiovisual de Cataluña los límites y los criterios establecidos por el art. 43 a la evolución económica y tecnológica del sector de la comunicación.

El escrito del abogado señala cómo la Ley 22/2005 es más restrictiva que la estatal respecto de la radio (el límite de emisoras controladas es del 50 por 100 en la norma estatal, frente al 25 por 100 en la ley catalana), aunque más permisiva en el caso de la televisión (la participación máxima es del 5 por 100 en la norma estatal, frente al ya mencionado 25 por 100 en la ley autonómica).

Por otra parte, el sometimiento a autorización previa del Consejo del Audiovisual de Cataluña de cualquier modificación de la estructura accionarial o empresarial de los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual, impidiendo al titular realizar modificaciones accionariales significativas en los primeros tres años, que prevé el art. 41 de la Ley 22/2005 se contrapone a lo previsto en la legislación básica estatal que somete a información previa, y no a autorización, estas modificaciones, sin limitación temporal alguna para llevarla a cabo (Ley 10/1988 de Televisión Privada).

A continuación, el abogado del Estado impugna lo dispuesto en el art. 55.2 de la Ley 22/2005 en relación con la renovación de la licencia por divergencias con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, que permite la renovación sucesiva por períodos iguales sin establecer las limitaciones temporales que introduce la legislación catalana (uno

o dos períodos iguales al de su duración, que es de diez años), excepto para el caso de incumplimientos de la concesión o de condena por vulneración de un derecho fundamental.

La declaración de intransmisibilidad de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual que contiene el art. 56 de la Ley 22/2005 infringe, a juicio del abogado del Estado, la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, que prevé, en cambio, la transmisibilidad de la concesión de radiodifusión previa autorización administrativa.

Finalmente, el abogado del Estado impugna la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005 que permite a los titulares de las concesiones de TDT de ámbito autonómico y local, otorgadas con anterioridad a la promulgación de la ley, simultanear la tecnología analógica y la digital, de acuerdo con las disponibilidades y planificación del espectro radioeléctrico. Esta regulación resulta contraria a la establecida por el legislador estatal en la Ley 41/1995 de Televisión Local por Ondas Terrestres; la ley estatal prevé que los adjudicatarios de las concesiones de TDT, que hubieran efectuado emisiones al amparo de su disposición transitoria primera, podrán seguir utilizando tecnología analógica para la difusión de sus emisiones cuando el ámbito territorial de dichas emisiones sea coincidente o esté incluido en el ámbito territorial correspondiente a la concesión adjudicada, durante un tiempo determinado y siempre que las disponibilidades del espectro así lo permitan.

La Ley 22/2005 reitera, solo en parte, lo dispuesto en la norma estatal, ya que no alude a la coincidencia de ámbito territorial, ni precisa el período durante el cual podrá seguir utilizándose la tecnología analógica. Se produce, según afirma el abogado del Estado, una inconstitucionalidad por omisión, omisión que adquiere

significado constitucional cuando lo eliminado tiene carácter básico y de ahí se infiere una contradicción con la norma básica.

### 3.20.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

La sentencia del Tribunal Constitucional contiene un fallo múltiple en tanto declara la pérdida sobrevenida del objeto en lo concerniente a la disposición transitoria cuarta; estima parcialmente el recurso y, por tanto, declara inconstitucionales y nulos diversos preceptos, letras e incisos; declara que no son inconstitucionales un conjunto de artículos interpretados en los términos expuestos en el fundamento jurídico respectivo de la resolución; y, por último, desestima el recurso en todo lo demás. Por consiguiente, el Tribunal declara que la mayoría de los artículos que habían sido impugnados por el abogado del Estado son constitucionales.

Haciendo una síntesis de la fundamentación del recurso, el Tribunal recuerda cómo este, en primer lugar, se dirige contra un conjunto de preceptos de la Ley 22/2005 por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE); en concreto, los relativos a la regulación sobre el espectro radioeléctrico, al establecimiento de obligaciones de servicio público a operadores y los que afectan a los mercados conexos, los recursos asociados y la gestión del canal múltiple. En segundo lugar, fundamenta el recurso en que determinadas previsiones de la ley catalana contradicen las bases dictadas por el Estado en materia de medios de comunicación social (art. 149.1.27ª CE); así ocurre con la definición de servicios de radio y televisión, con el ámbito subjetivo de la propia Ley 22/2005 —que resultaría también aplicable a operadores estatales—, o con la aplicación de dicha norma a los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro (no previstos en las bases estatales). También desde la perspectiva del art. 149.1.27ª CE se impugnan las previsiones

relativas al servicio público audiovisual de ámbito local, a la ordenación de la prestación de los servicios audiovisuales por parte de sujetos privados, o igualmente, las que conciernen a la liberalización de la prestación de dichos servicios, pues se impone un régimen de comunicación previa —salvo en los casos de uso del espectro radioeléctrico en los que se requiere licencia— con la consiguiente desaparición del concepto de concesión y servicio público, salvo para los gestionados por la Generalidad o los ayuntamientos directamente.

Expuesta la posición del recurrente, el Tribunal aborda, con carácter previo, cuál es el canon de constitucionalidad a utilizar en el presente proceso, dado que una de las normas que integran el bloque de constitucionalidad, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha sido reformada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Aplica aquí la doctrina en función de la cual el control de las normas debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar sentencia. Por tanto, los preceptos impugnados de la Ley 22/2005 deben analizarse atendiendo a la delimitación de competencias que se deriva de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El art. 146 del Estatuto reformado en 2006 atribuye al Gobierno de la Generalidad la competencia exclusiva «sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local», y la competencia compartida «sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña».

Así mismo, el art. 140.7 EAC 2006 declara que, de acuerdo con la normativa del Estado, corresponde a la Generalidad la competencia ejecutiva en materia de

comunicaciones electrónicas, incluyendo varios aspectos, entre los que son de interés para el presente proceso constitucional: «la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña» y «la gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiplex de ámbito no superior al territorio de Cataluña».

También el marco normativo de la comunicación audiovisual y de las telecomunicaciones ha sufrido modificaciones durante la pendencia del proceso. En primer lugar, la legislación básica a que se refiere el art. 149.1.27ª CE ha cambiado sustancialmente con la aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual; esta ley supera la dispersión regulatoria existente hasta entonces y transpone al ordenamiento jurídico interno una directiva europea.

El objeto de dicha ley es regular la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establecer las normas básicas en materia audiovisual «sin perjuicio de las competencias reservadas a las comunidades autónomas y a los entes locales en sus respectivos ámbitos», según recoge el art. 1. Excluye de su área de aplicación las redes y servicios de comunicaciones electrónicas utilizados para el transporte y difusión de la señal de los servicios de comunicación audiovisual, sus recursos asociados y los equipos técnicos necesarios para la recepción de la comunicación audiovisual, pues son propios de las telecomunicaciones

Los servicios de comunicación audiovisual que regula se definen por su finalidad, esto es, proporcionar programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales. Son servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir

información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos. Es por ello que su prestación se liberaliza: la prestación de servicios de comunicación audiovisual solo requiere de una comunicación previa ante el organismo competente, excepto cuando los servicios se presten mediante ondas hertzianas terrestres, en cuyo caso se requerirá licencia previa otorgada mediante concurso.

La ley general de la comunicación audiovisual deroga la mayoría de las disposiciones estatales que, hasta ese momento, habían sido dictadas al amparo del art. 149.1.27ª CE, entre otras: la Ley 4/1980 del Estatuto de la Radio y la Televisión, la Ley 46/1983 del Tercer Canal de Televisión, la Ley 10/1988 de Televisión Privada, la Ley 41/1995 de Televisión Local por Ondas Terrestres o la Ley 10/2005 de Medidas Urgentes para el Impulso de la Televisión Digital Terrestre. Y no solo eso, sino que supone además una mutación de modelo, de concepción del sector del audiovisual, que necesariamente tendrá su proyección sobre el modo de deslindar y ejercitar los distintos títulos competenciales del Estado y de las comunidades autónomas. Esta Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual es la que el Tribunal tendrá en cuenta para resolver las cuestiones planteadas en el recurso.

Otro cambio que se ha producido en el marco normativo ha sido la publicación de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, en cuanto deroga la Ley 32/2003, vigente en el momento de interponerse el recurso. El Tribunal declara que, junto a ella, tienen relevancia, a los efectos del presente proceso constitucional, los planes técnicos nacionales de radiodifusión (el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre de 2014 y el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre Local de 2004).

En último lugar, el Tribunal indica que la impugnada Ley 22/2005 ha sido objeto de reforma por la Ley autonómica 2/2012, de 22 de febrero, de Modificación de Varias Leyes en Materia Audiovisual, y por la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de Medidas Fiscales, Financieras y Administrativas. Si bien la Ley 2/2012 afecta a varios de los preceptos impugnados en el presente recurso, las reformas no influyen en las controversias planteadas puesto que añaden ciertas previsiones al tenor original de los preceptos, que es en realidad el que se tendrá en cuenta a los efectos de resolución de este recurso y no las modificaciones incorporadas.

Hechas estas consideraciones, el Tribunal determina que procede establecer, a continuación, el marco competencial en el que debe insertarse el examen de la impugnación para destacar después la jurisprudencia constitucional aplicable.

Los preceptos enjuiciados inciden en la regulación del sector de servicios audiovisuales, en el que el marco legal y competencial de referencia es doble. Por una parte, los preceptos impugnados se enmarcan en el ámbito material de las telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE); y, por otra parte, en el ámbito material de los medios de comunicación social (art. 149.1.27ª CE).

Seguidamente, el Tribunal expone la doctrina constitucional con el fin de precisar el alcance de cada uno de los títulos competenciales (los arts. 149.1.21ª y 149.1.27ª CE), así como su correcto deslinde y articulación.

En anteriores sentencias, el Tribunal ha dictaminado que la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, ex art. 149.1.21ª CE, comprende, en primer lugar, la ordenación, gestión, planificación y control del dominio público radioeléctrico y la regulación de los aspectos más técnicos de las comunicaciones electrónicas. Estos aspectos técnicos son tocantes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven (las ondas

radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas). Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y que son distintos de la radiodifusión y, por ello, incumbe al Estado ordenarlo de manera unitaria para que todos estos usos sean posibles.

En segundo lugar, la competencia del art. 149.1.21ª CE procede respecto del «régimen general de comunicaciones», lo que comprende la totalidad de las competencias normativas e, incluso, la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario. De este modo, corresponde al Estado la regulación del propio sector de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas) atendiendo a la convergencia tecnológica (y de servicios) y al marco regulador europeo para asegurar una regulación homogénea en todo el territorio español y, en concreto, el establecimiento de las condiciones de explotación de las redes y de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, así como el régimen jurídico de los operadores.

En relación con la competencia definida en el art. 149.1.27ª CE, el Tribunal ha venido declarando que «se refiere a la relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y relacionados de algún modo con el derecho a comunicar y recibir información y con la libertad de expresión». Igualmente ha precisado que el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, por su estrecha relación con los medios de comunicación social solicitantes de las concesiones y que se sirven de las emisoras de difusión para ejercer los derechos fundamentales del art. 20 CE, encuentra su acomodo en el art. 149.1.27ª CE. No solo el otorgamiento, sino también las facultades accesorias

como la inspección y las sanciones, así como la regulación del procedimiento de adjudicación, son facultades que corresponden a las comunidades autónomas.

Expuesta la doctrina sobre el alcance de los títulos competenciales en juego, el Tribunal pasa a abordar su delimitación y articulación. Ambos títulos no pueden superponerse o solaparse, si bien se limitan entre sí mutuamente: una competencia exclusiva del Estado para ordenar la telecomunicación y la radiocomunicación (art. 149.1.21ª CE) y otra compartida con las comunidades autónomas acerca de la radio y la televisión en cuanto medios de comunicación social, en la que solo incumbe al Estado dictar las normas básicas (art. 149.1.27ª CE).

Es preciso singularizar caso a caso cuál de ambos títulos resulta prevalente y específico, tarea para la que el Tribunal se ha regido por dos criterios: con carácter general, la cautela de que el título competencial del art. 149.1.21ª CE es virtualmente más expansivo que el del art. 149.1.27ª CE, por lo que la regla de deslinde debe ser interpretada restrictivamente; con carácter más específico, el punto de conexión que permite seleccionar la aplicación de uno u otro título es, por una parte, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE (derecho a comunicar y recibir información y a la libertad de expresión), por lo que jugaría en estos casos el art. 149.1.27ª CE como regla de distribución competencial. En cambio, aspectos técnicos atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven quedan dentro de la competencia estatal exclusiva del art. 149.1.21ª CE para ordenar el dominio público radioeléctrico.

Ambos títulos se limitan entre sí impidiendo su mutuo vaciamiento de modo que corresponde al Estado la regulación de los extremos técnicos del soporte o

instrumento del cual la radio y la televisión se sirven (art. 149.1.21ª CE), mientras que el art. 149.1.27ª CE permite un régimen de competencias compartidas sobre los medios de comunicación social, según el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, asumiendo la comunidad autónoma competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Una vez ha fijado el canon de constitucionalidad, el Tribunal pasa a abordar el examen de los preceptos impugnados por el abogado del Estado en el recurso, siguiendo el mismo esquema establecido por este. En primer lugar, analiza los preceptos de la Ley 22/2005 cuya impugnación se basa en la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones ex art. 149.1.21ª CE, y que incide en los siguientes ámbitos: regulación y planificación del espectro radioeléctrico (fundamento jurídico (FJ) núm. 6); imposición de determinadas obligaciones a los operadores de los servicios de comunicación audiovisual (FJ 7); gestión del canal múltiple (FJ 8) y regulación de la transición de un modelo analógico a un modelo digital (FJ 9).

En segundo lugar, examina los preceptos de la Ley 22/2005 objeto de impugnación ex art. 149.1.27ª CE, y que comprenden los siguientes aspectos: definición de los servicios de radio y televisión (FJ 10); ámbito de aplicación subjetivo de la ley (FJ 11); servicio público audiovisual de ámbito local (FJ 12); régimen de intervención administrativa en los servicios de comunicación audiovisual (FJ 13); servicios audiovisuales sin ánimo de lucro (FJ 14) y ordenación de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual por parte de sujetos privados (FJ 15).

*3.20.2.1. Preceptos de la ley impugnados por vulnerar el art. 149.1.21ª CE*

A) Regulación del espectro radioeléctrico

El primer grupo de preceptos objeto de impugnación son los referidos, en la Ley 22/2005, a la regulación del espectro radioeléctrico, por entender que invaden la competencia estatal en materia de telecomunicaciones; en concreto, los arts. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 49, 53.1.a), 54 h), 55.4 b), 57.3, 70.7 y 8, 111.2, letras c), h), j) y k) y 127.2 y la disposición transitoria cuarta.

El Tribunal aprecia una diferente concepción del alcance de la competencia estatal: según el abogado del Estado, todo lo relativo a la ordenación del espectro radioeléctrico, calificado como dominio público estatal, compete al Estado; según la Generalidad y el Parlamento de Cataluña (ambos órganos habían presentado alegaciones), la significativa evolución del sector, tecnológica, económica y jurídica, debe comportar una revisión del modelo de regulación de las telecomunicaciones, en el sentido de entender que la directa vinculación de las ondas radioeléctricas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, como soporte, debe permitir un mayor margen de intervención a las comunidades autónomas en la gestión del dominio público radioeléctrico.

Con carácter previo, y para facilitar una mejor comprensión de la controversia suscitada, el Tribunal hace referencia a la regulación del espectro radioeléctrico en la vigente Ley 9/2014, General de Telecomunicaciones, según la cual el espectro radioeléctrico, definido como bien de dominio público, es el conjunto de frecuencias utilizadas para transmitir información por ondas electromagnéticas sin guía artificial, que hay que repartir o asignar entre los distintos servicios (telefonía móvil, televisión, navegación aérea, etc.) y que, en cuanto recurso escaso, debe ser administrado por el Estado de acuerdo con la ordenación internacional.

Comienza el examen de los preceptos impugnados de la Ley 22/2005 por los arts. 17 a 22 relativos al espectro radioeléctrico, donde es considerado como un

elemento instrumental de la actividad de comunicación audiovisual, lo cual permite diferenciar las competencias sobre telecomunicaciones y sobre medios de comunicación y hace coherente que la Generalidad pueda ejercer potestades en relación con el uso del espectro radioeléctrico, conforme al preámbulo de dicha norma. Veamos el tenor de los preceptos y la argumentación del TC.

> ***Art. 17 de la Ley 22/2005. Consideración audiovisual del uso del espacio radioeléctrico.***
>
> *A los efectos de la presente ley, se entiende que la planificación y la gestión del espacio radioeléctrico son un elemento instrumental de los servicios de comunicación audiovisual que utiliza este espacio para su realización.*

Según el Tribunal, la afirmación del art. 17 resulta coherente con el vigente marco regulador estatal que diferencia entre el soporte que requieren los servicios de comunicación audiovisual, de competencia estatal, y la prestación de dichos servicios, de competencia autonómica. Es, por tanto, ajustada a la doctrina constitucional sobre la materia, en la medida en que se limita a constatar una realidad como es la del carácter instrumental del espacio radioeléctrico para la prestación de los servicios audiovisuales, sin que quepa deducir del texto alusión alguna a la asunción por el legislador autonómico de competencias sobre la planificación y gestión del espacio radioeléctrico.

> ***Art. 18. Planificación del espacio radioeléctrico.***
>
> 1. *El Gobierno, previo informe del Consejo del Audiovisual, elabora y aprueba los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña, los cuales incluyen la prestación de servicios de comunicación en Cataluña.*

Según el Tribunal, la expresión «planes técnicos de la radio y de la televisión» no debe entenderse como una traslación de los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión, previstos por la Ley 9/2014 General de Telecomunicaciones, sino como la plasmación de la política audiovisual diseñada

por la Generalidad en el marco de sus competencias en materia de servicios de comunicación audiovisual social (art. 146.1 EAC 2006).

Es competencia exclusiva del Estado, ex art. 149.1.21ª CE, la planificación y control del espectro radioeléctrico, lo que incluye la determinación de los canales de emisión, la asignación de frecuencias, la adjudicación de canales múltiples para cada demarcación, o las características técnicas de las estaciones de televisión digital local.

En esta fase de planificación estatal del espectro radioeléctrico, se prefiguran las concretas aplicaciones de esta utilidad asumiendo la escasez del recurso y la necesaria optimización de la compatibilidad entre las distintas aplicaciones de utilidad pública. Y en ella intervienen las comunidades autónomas exponiendo sus necesidades de frecuencias, necesidades que serán tenidas en cuenta en la elaboración de los proyectos de los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión, a fin de alcanzar una utilización racional, óptima y eficaz del dominio público radioeléctrico; así, en esta fase, les corresponde delimitar de forma singularizada los ámbitos territoriales de cobertura de los servicios de televisión local en el marco de la normativa básica estatal y de su propia legislación de desarrollo.

Una vez que el Gobierno estatal delimita y establece las bandas, canales o frecuencias que se reservan a las Administraciones Públicas o a los particulares, a través de sus instrumentos de planificación (cuadro nacional de atribución de frecuencias y planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión), agota el ejercicio de su competencia exclusiva ex art. 149.1.21ª CE y entra en juego otra competencia, en el marco de la legislación básica, ex art. 149.1.27ª CE.

En este nuevo ámbito competencial, la comunidad autónoma de Cataluña procede, en el marco de la legislación básica, a regular, conformar o determinar

su espacio audiovisual decidiendo, dentro de los múltiples digitales que se les reserven, los canales digitales de ámbito autonómico que serán explotados por el servicio público de comunicación audiovisual televisiva o por empresas privadas en régimen de licencia.

Para el Tribunal, nos encontramos, en realidad, ante una actividad cuyo desenvolvimiento impone cohonestar, hacer compatibles, la competencia estatal con la autonómica, pues ninguna de ellas por sí sola resulta suficiente para que el servicio de televisión local pueda ser prestado en condiciones de conformidad con lo dispuesto por la normativa aplicable, según jurisprudencia constitucional que el Tribunal recoge en estos fundamentos.

En definitiva, concluye que la planificación a que alude el apartado 1 del art. 18 es una plasmación u ordenación de la política audiovisual autonómica, por lo que, interpretado de esta forma, no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

***Art. 18. Planificación del espacio radioeléctrico.***

2. *La elaboración y la aprobación de los planes técnicos a que se refiere el apartado 1 deben realizarse teniendo en cuenta las determinaciones básicas de la planificación del espacio radioeléctrico establecidas por el Estado.*

De este segundo apartado del art. 18 de la ley, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «básicas». Las determinaciones básicas de la planificación estatal del espectro radioeléctrico, a las que alude el precepto, se contienen en el cuadro nacional de atribución de frecuencias y en los planes técnicos nacionales de radiodifusión y, aclara el Tribunal, no son disposiciones de carácter básico susceptibles de ser desarrolladas por normativa autonómica, sino que son disposiciones de carácter exclusivo, aprobadas en el ejercicio de la

competencia exclusiva del Estado para ordenar, gestionar, planificar y controlar dicho espectro.

***Art. 18. Planificación del espacio radioeléctrico.***

3. *Corresponde a los planes técnicos a que se refiere el presente artículo establecer las medidas necesarias para asegurar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en Cataluña y para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y de información mediante el uso del espacio radioeléctrico.*

Para el Tribunal, este tercer apartado del art. 18 no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias si se entiende el «uso del espacio radioeléctrico» como aquel uso establecido por los instrumentos estatales de planificación, conforme a la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.21ª CE.

***Art. 19. Contenidos de los planes técnicos.***

*Los planes técnicos de radio y televisión ordenan el espectro radioeléctrico para garantizar el adecuado desarrollo de los servicios de comunicación audiovisual, y especialmente los siguientes aspectos:*

a) *Los sistemas de difusión de señales que hayan de usar los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.*
b) *Las bandas, los canales, las frecuencias, las potencias y los emplazamientos necesarios para la prestación del servicio de comunicación audiovisual, y todos los demás aspectos técnicos que sean precisos.*
c) *La delimitación de los ámbitos de cobertura.*

El Tribunal constata que las letras a) y b) hacen referencia a los aspectos técnicos relativos a la regulación del soporte necesario para la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, los cuales constituyen el contenido específico y propio de los planes estatales de ordenación del espectro radioeléctrico. Por ello, declara la inconstitucionalidad y nulidad de las citadas letras a) y b) del art. 19, por invadir la competencia del Estado ex art. 149.1.21ª CE.

Sin embargo, la letra c), delimitación de los ámbitos de cobertura, puede entenderse acorde con la competencia estatal en la materia, siempre que dicha delimitación se acomode a la plasmada en la planificación estatal. Para su interpretación conforme, el Tribunal toma como ejemplo la sentencia dictada en torno al Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre (STC 235/2012), según la cual cabe que los órganos autonómicos delimiten la cobertura, en cuanto al porcentaje de población de la comunidad autónoma, de los canales digitales que serán explotados por empresas privadas en régimen de licencia, aunque no podrán respecto a los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual de cobertura autonómica, a los que el plan técnico nacional ya exige un porcentaje de, al menos, el 98 por ciento.

***Art. 20. Gestión de los planes técnicos.***

*Corresponde a la Administración de la Generalidad gestionar los planes técnicos a que se refiere el artículo 18, mediante la ejecución y la aplicación de sus disposiciones.*

En la medida en que el Tribunal ha declarado la constitucionalidad de los planes técnicos autonómicos, al analizar la impugnación de los arts. 18 y 19 de la ley, no hay ningún reparo en determinar el órgano competente para ejecutarlos y aplicarlos. Por tanto, el art. 20 no vulnera el orden constitucional de competencias, pues se inserta en la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social.

***Art. 21. Principios de la planificación y la gestión.***

*La planificación y la gestión de los planes técnicos han de asegurar la utilización de todo el potencial del espacio radioeléctrico que permita la emisión y la difusión de calidad de los servicios de comunicación audiovisual, teniendo en cuenta las características de la tecnología utilizada.*

Según el Tribunal, este precepto no es contrario a la competencia exclusiva del Estado del art 149.1.21ª CE si los términos «la utilización de todo el potencial» contenidos en él se interpretan en el sentido de que el uso de todo el potencial del espacio radioeléctrico, por parte de los planes técnicos autonómicos, se realice en el marco de la ordenación y gestión del espectro que, con carácter previo, hayan diseñado los instrumentos de planificación del Estado.

***Art. 22. Participación de la Generalidad en la planificación estatal.***

1. *La coordinación entre la planificación del espacio radioeléctrico estatal y la del de la Generalidad se realiza dentro del marco que establece la normativa básica en materia audiovisual y, si procede, mediante los instrumentos de cooperación que determina la legislación general.*
2. *El Gobierno, dentro del marco al que se refiere el apartado 1, oído el Consejo del Audiovisual de Cataluña, debe emitir un informe previo con relación a la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual cuando afecte al territorio de Cataluña o a un ámbito más amplio. La posición expresada por el Gobierno debe fundamentarse en el impacto que puedan tener las decisiones que debe adoptar el Estado con relación a la preservación del pluralismo lingüístico y cultural, la competencia en la prestación de servicios audiovisuales y la industria audiovisual catalana.*

Entiende el Tribunal que este precepto incide en el principio de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas, que está implícito en la actual forma de organización territorial del Estado. En la medida en que este tiene la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones y para establecer las normas básicas en materia audiovisual, será él quien deba establecer los mecanismos de cooperación precisos. El apartado primero del art. 22 de la Ley 22/2005 admite una interpretación conforme al régimen de distribución de competencias entre el Estado y la comunidad autónoma, en la medida en que lo que hace es remitirse a lo que establezca la legislación del Estado para coordinar la planificación del espectro radioeléctrico estatal y la de la Generalidad. Por

tanto, así interpretado, el art. 22.1 de la Ley 22/2005 no es contrario al régimen de distribución de competencias.

Por el contrario, el art. 22.2 de la ley no permite una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias, al concretar la técnica de coordinación —emisión de informe previo— a la que debe someterse el Estado en una materia que es de su competencia exclusiva. En el entendimiento de que es a él al que le corresponde establecer las técnicas de coordinación, el Tribunal declara inconstitucional y nulo este apartado segundo del art. 22 de la Ley 22/2005.

A continuación, el Tribunal atiende a la impugnación de un grupo de artículos que hacen referencia al uso del espectro radioeléctrico en régimen de licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual: arts. 53.1 a) —contenido de la licencia—; 54 h) —obligaciones de los titulares de la licencia—; 55.4 b) —causa de denegación de la renovación de la licencia—; y 57.1 a) y 3 —revisión de la licencia—. Sin embargo, salvo el art. 54 h), no analiza ninguno de ellos, al constatar que el representante del Gobierno no ha desarrollado ninguna argumentación previa en su impugnación; por lo que no cabe estimar la pretensión de inconstitucionalidad, según doctrina reiterada del Tribunal.

> ***Art. 54. Obligaciones de los titulares de la licencia.***
>
> *Los titulares de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual están obligados a cumplir el contenido de la licencia. En todos los casos son obligaciones de los titulares de la licencia:*
>
> *h) Abonar la tasa o la prestación equivalente para la realización de la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico.*

En relación con la tasa prevista en el art. 54 h) de la ley, el Tribunal no aprecia invasión competencial dado que el destinatario de esta tasa autonómica son, en exclusiva, los operadores del servicio de comunicación audiovisual en Cataluña

y tiene por fin la obtención de la licencia para la prestación del servicio; mientras que la tasa estatal, recogida en la Ley 9/2014 General de Telecomunicaciones, grava a los operadores de cualquier tipo de frecuencia del dominio público radioeléctrico y su finalidad es exigir una prestación económica por la reserva de dicho espacio radioeléctrico.

Sigue la sentencia considerando ahora, en su fundamentación jurídica, la impugnación del art. 111 y del 127.2 que definen las competencias del Gobierno de la Generalidad en materia audiovisual, relativas a la ordenación o control de los usos del espectro radioeléctrico.

> ***Art. 111. Competencias del Gobierno.***
>
> 2. *El Gobierno tiene competencia para:*
>  c) *Planificar las inversiones y el desarrollo de las infraestructuras necesarias para garantizar el desarrollo del sector audiovisual de Cataluña y otros sectores relacionados.*

La letra c) del art. 111.2 de la ley atribuye a la Generalidad la planificación de las inversiones y el desarrollo de las infraestructuras necesarias para garantizar el desarrollo del sector audiovisual de Cataluña. En el ámbito de las telecomunicaciones, el Tribunal recuerda que las infraestructuras forman parte de los recursos asociados a las redes de comunicaciones electrónicas, son el conjunto de elementos o espacios físicos que permiten el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas; y el titular de la infraestructura puede ser diferente del titular de la red.

El Tribunal recuerda que ha venido afirmando que corresponde en exclusiva al Estado la regulación de las infraestructuras de las telecomunicaciones, pues tales infraestructuras aseguran la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello la virtualidad de las competencias estatales afectadas. En este sentido, en cuanto las infraestructuras son un soporte necesario

para el despliegue de una red de comunicaciones electrónicas, la competencia estatal se concreta, por un lado, en la regulación del dimensionamiento y características técnicas mínimas que habrán de reunir aquellas y, por otro lado, en facilitar el acceso a las infraestructuras susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas.

Ahora bien, también recuerda que se ha admitido que las comunidades autónomas puedan realizar actividades de promoción «a través de una actuación material consistente en la construcción de infraestructuras auxiliares y previas a la red de comunicaciones electrónicas en aquellas zonas donde todavía no se han implementado y en las que resulta necesaria una intervención pública a fin de evitar la fractura digital», siempre que quede garantizado el «pleno ejercicio de la competencia exclusiva estatal mediante la sujeción de esta actividad de promoción al marco normativo general en materia de comunicaciones» y que no se incida en el régimen de explotación; «régimen que, conforme al encuadre competencial y la determinación del canon de enjuiciamiento aplicable… es competencia exclusiva del Estado».

En base a la doctrina expuesta, el Tribunal afirma que el art. 111.2 c) de la Ley 22/2005 no plantea ningún problema de constitucionalidad en tanto que viene referido a la potestad de planificar la inversión pública y ejecutar las infraestructuras necesarias para garantizar el desarrollo de la propia política audiovisual, consustancial a las funciones y competencias del Gobierno de la Generalidad.

***Art. 111. Competencias del Gobierno.***

2. *El Gobierno tiene competencia para:*
   h) *Planificar el espacio radioeléctrico en Cataluña, mediante la elaboración y la aprobación de los correspondientes planes técnicos, previo informe del Consejo del Audiovisual de Cataluña. En el ejercicio de esta función debe*

*dotar y potenciar las actividades de la televisión local o de proximidad de forma equilibrada y equitativa en todo el territorio.*

Por su parte, el art. 111.2 h), que establece la competencia del Gobierno de la Generalidad para planificar el espectro radioeléctrico en Cataluña mediante la elaboración y aprobación de los planes técnicos, ha de considerarse constitucional, siempre y cuando se interprete que tal competencia se refiere a la planificación de la propia política audiovisual, dentro de los parámetros fijados por la planificación estatal del espectro radioeléctrico.

***Art. 111. Competencias del Gobierno.***

2. *El Gobierno tiene competencia para:*
   *j) Ejercer las potestades de inspección, control y sanción en los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, sin perjuicio de las competencias del órgano competente de la Generalidad que corresponda.*
   *k) Tramitar los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos contenidos en la licencia o la autorización.*

En cuanto a la letra j) del art. 111.2 de la ley, en que se reconoce la competencia de la Generalidad para la inspección, control y sanción de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, se recuerda que la doctrina del Tribunal ha sostenido que las competencias de inspección, vigilancia y sanción vienen determinadas por la competencia para otorgar el título habilitante. Partiendo de esta premisa, corresponde a la comunidad autónoma el otorgamiento de la licencia audiovisual, así como el ejercicio de las potestades de inspección y sanción ligadas a la licencia.

Por el contrario, corresponde al Estado el ejercicio de las potestades de inspección y sanción vinculadas a su competencia exclusiva para la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, de los aspectos técnicos atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven.

Dicha doctrina le lleva a declarar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad del inciso «en los aspectos técnicos», porque invade la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.21ª CE; las competencias inspectoras y sancionadoras de la Generalidad deben quedar encuadradas, únicamente, en el ámbito de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.

En la misma línea argumental, determina la inconstitucionalidad y nulidad de la letra k) del art. 111.2 de la Ley 22/2005, al atribuir a la Generalidad la competencia para «tramitar los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos de la licencia o autorización».

***Art. 127. Competencia***

2. *Corresponde al órgano competente dentro de la Administración de la Generalidad, de oficio o a instancia del Consejo del Audiovisual de Cataluña, el ejercicio de actividades de inspección de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico. Los datos obtenidos como consecuencia de la realización de estas actividades de inspección deben ser enviados al Consejo del Audiovisual de Cataluña para que pueda ejercer las potestades de sanción establecidas por el presente título, sin perjuicio de las potestades sancionadoras que corresponden al órgano competente de la Administración en materia de comunicaciones electrónicas.*

De igual forma, el Tribunal declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «aspectos técnicos», así como la referencia a «las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico» del art. 127.2, pues la inspección, control y, en su caso, sanción de estos aspectos corresponde al Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones.

***Art. 70. Reserva de espacio público de comunicación.***

*7. La reserva de espacio público de comunicación corresponde:*

*a) A los planes técnicos, si el espacio radioeléctrico lo permite, de acuerdo con las condiciones y el procedimiento establecidos por reglamento. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*

*b) A los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual. Como obligación de servicio público, estos deben reservar un 5% de su oferta a servicios de comunicación sin ánimo de lucro. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*

*8. En la planificación del espectro radioeléctrico debe preverse el establecimiento de servicios de radio y televisión de un ámbito más reducido que las demarcaciones locales, difundidos desde estaciones de baja potencia, para entidades sin ánimo de lucro.*

Esta «reserva de espacio público de comunicación» a favor de entidades sin ánimo de lucro, cuestionada por el abogado del Estado por invadir la competencia del Estado sobre el espectro radioeléctrico, es constitucional según el Tribunal porque la finalidad de los servicios de dichas entidades es atender necesidades sociales, culturales y de comunicación; luego incide en un aspecto que está íntimamente ligado con el ejercicio de los derechos reconocidos en el art. 20 CE y, de modo especial, con la formación de la opinión pública. De ahí se desprende la constitucionalidad de los referidos preceptos por su relación con la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social, siempre y cuando la referencia a los planes técnicos y a la planificación se entienda en los términos con que se han interpretado dichos planes al analizar los arts. 18 y 19 de la ley catalana: plasmación de la política audiovisual diseñada por la Generalidad en el marco de sus competencias en materia de servicios de comunicación audiovisual social.

<u>B) Imposición de determinadas obligaciones a los operadores de los servicios de comunicación audiovisual</u>

Se trata de la impugnación de los arts. 28, 33.5, 66 a 69 y 133.1) de la Ley catalana 22/2005.

> ***Artículo 28 de la Ley 22/2005. Garantía de la presencia del servicio público de comunicación audiovisual en los distintos sistemas de distribución.***
>
> *Los distribuidores de los servicios de comunicación audiovisual que exploten redes públicas para la prestación de servicios de radiodifusión deben garantizar a todos los usuarios el acceso a los servicios de comunicación audiovisuales prestados por la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales originariamente distribuidos por medio de los sistemas de radiodifusión terrestre. El cumplimiento del correspondiente operador de esta obligación no puede comportar ningún tipo de coste añadido para los usuarios.*
>
> ***Artículo 33 de la Ley 22/2005. Principios de organización y funcionamiento del servicio público audiovisual de ámbito local.***
>
> 5. *Los distribuidores de los servicios de comunicación audiovisual deben garantizar a todos los usuarios la disponibilidad del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local. A tal efecto, los mencionados sujetos deben suministrar los contenidos distribuidos originariamente por medio de los correspondientes sistemas de acceso no condicional en el correspondiente territorio. El cumplimiento de dicha obligación por el correspondiente operador no puede conllevar ningún tipo de coste añadido para los usuarios.*

El Tribunal argumenta que, siendo función del distribuidor de servicios de comunicación audiovisual la de ofrecer y comercializar contenidos audiovisuales, propios o de terceros, resulta plenamente admisible que la comunidad autónoma de Cataluña establezca determinadas obligaciones de servicio público en relación a esos contenidos. No aprecia una confusión de conceptos —entre operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, por un lado, y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, por otro— que implique una extralimitación en el ejercicio de la competencia autonómica.

Las obligaciones establecidas por la Ley 22/2005 se refieren a la garantía de acceso, sin ningún tipo de coste añadido para los usuarios, a los contenidos del servicio público de comunicación audiovisual prestado por la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (art. 28 de la ley) y de los del servicio público local (art. 33.5 de la ley). Es un tipo de obligaciones equivalente a las establecidas en la ley básica estatal y que, por tanto, todo prestador de servicios de comunicación audiovisual debe cumplir.

En consecuencia, el Tribunal determina que los arts. 66 a 69 así como, en conexión con ellos, los arts. 133 y 134 de la Ley 22/2005, también impugnados y que regulan las infracciones por incumplimiento de estas obligaciones, no se localizan en el ámbito de las telecomunicaciones, sino en el de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, que son competencia de la comunidad autónoma de Cataluña. Por tanto, cabe desestimar el recurso en relación con dichos preceptos, que por su longitud y por haber sido transcritos en el apartado de la demanda (págs. 295-297), declinamos reproducir de nuevo; son estos:

> ***Artículo 66. Obligaciones de transmisión obligatoria.***
>
> ***Artículo 67. Reserva de espacio a programadores independientes.***
>
> ***Artículo 68. Garantías de acceso universal de los usuarios a la oferta de servicios de comunicación audiovisual.***
>
> ***Artículo 69. Tecnologías de limitación de acceso.***
>
> ***Artículo 133. Infracciones graves.***

C) Gestión del canal múltiple

El artículo impugnado por el abogado del Estado es el 47.2 de la Ley 22/2005.

> ***Artículo 47 de la Ley 22/2005. Objeto de la licencia de un canal múltiple.***

2. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña debe establecer las condiciones de relación de los titulares de la licencia con el gestor del canal múltiple para garantizar la prestación del servicio de comunicación objeto de la licencia.*

Al hilo de los canales digitales de comunicación audiovisual que se integren en un canal múltiple, para cada uno de los cuales será preciso el otorgamiento de una licencia, el apartado dos de este artículo declara la competencia del Consejo Audiovisual de Cataluña para fijar «las condiciones de relación del titular de la licencia con el gestor del canal múltiple».

El Tribunal comienza recordando que, de acuerdo con el plan técnico nacional de televisión digital terrestre, el gestor del múltiple digital es la entidad encargada de organizar y coordinar los servicios y medios técnicos que estén compartidos entre distintas entidades habilitadas y que deban ser utilizados para la explotación de los canales digitales que integran dicho múltiple digital. Para ejercer como gestor del múltiple es necesario inscribirse en el registro de parámetros de información de los servicios de TDT, así como cumplir con las obligaciones de carácter técnico establecidas. Todo ello se integra en la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.21ª CE, en cuanto aborda la regulación de los aspectos técnicos necesarios para la implantación de la TDT y la fijación de las obligaciones de carácter técnico que deben asumir los gestores del múltiple digital para garantizar la puesta en marcha de los servicios.

Ahora bien, la previsión de la ley catalana impugnada tiene por objeto no la regulación del gestor del múltiple digital, sino de las relaciones entre este y los titulares de las licencias autonómicas audiovisuales, aclara el Tribunal, que continúa afirmando que tal potestad se inscribe en la competencia normativa de desarrollo en materia audiovisual de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y no en la prevista en el art. 149.1.21ª CE, por lo que es plenamente constitucional la intervención del Consejo del Audiovisual de Cataluña en esta materia.

Por consiguiente, procede la desestimación del recurso en lo que atañe a la impugnación del art. 47.2 de la Ley 22/2005.

D) Regulación de la transición de un modelo analógico a un modelo digital

El Tribunal señala que, al cuestionar la constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005, lo que se impugna es la posibilidad de que los prestadores del servicio público de televisión digital, de ámbito autonómico o local, puedan utilizar simultáneamente la tecnología analógica durante el proceso de transición a la televisión digital, siempre que exista disponibilidad del espectro radioeléctrico de acuerdo con la planificación estatal del mismo (planes nacionales de televisión). El Tribunal argumenta que, por consiguiente, estamos ante la reiteración de una previsión contenida en la regulación estatal, con la que además no se aprecia contradicción alguna ya que la propia norma autonómica se ajusta a las disponibilidades y a la planificación estatal del espectro radioeléctrico.

Por otra parte, señala la pérdida del objeto material de la controversia, puesto que el cese definitivo de las emisiones analógicas en nuestro país se produjo el 3 de abril de 2010; por lo que las previsiones en orden a garantizar una transición ordenada y completa de un modelo a otro han perdido ya toda vigencia. En consecuencia, declara que se ha producido la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación formulada contra la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005.

*3.20.2.2. Preceptos de la ley impugnados por vulnerar el art. 149.1.27ª CE*

A continuación, el Tribunal analiza los preceptos impugnados bien por haber invadido la competencia básica estatal del art. 149.1.27ª CE, bien por haber

infringido las leyes básicas dictadas en materia de medios de comunicación social.

A) Definición de los servicios de radio y televisión

Se impugnan aquí las letras d), e) y f) del art. 1 de la Ley 22/2005 por no ajustarse a la definición más estricta de la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones. Sin embargo, el Tribunal indica que en el momento de dictar sentencia ha habido un cambio de parámetro constitucional, concretado en el reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la Ley 7/2010 General de la Comunicación Audiovisual.

Así como la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones de 1987 contenía una definición más estricta de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva como aquellos en que la comunicación se realiza en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente, la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010, siguiendo la Directiva europea del mismo año, incide más en la finalidad de los servicios para su caracterización (informar, entretener o educar) y recoge las modalidades de prestación: visionado o audición simultánea en un horario de programación; a petición en el momento escogido por el espectador u oyente; y a través de un dispositivo móvil.

Por su parte, la definición que la Ley catalana 22/2005 realiza del servicio de comunicación audiovisual como la puesta a disposición del público de servicios de radio y televisión sean cuales sean las formas de emisión y la tecnología empleadas se ajusta perfectamente, a juicio del Tribunal, a la normativa básica vigente, por lo que no aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad. Además, la difusión punto-multipunto que aparecía en la Ley de 1987 ya no es un elemento esencial de la definición de los servicios de radio y televisión, ante las nuevas modalidades que permiten una interactividad cada vez mayor.

Consiguientemente, el Tribunal desestima la impugnación formulada contra el art. 1, letras d), e) y f) de la Ley 22/2005.

B) Ámbito de aplicación subjetivo de la ley

El siguiente objeto de enjuiciamiento es la impugnación del artículo 2 de la Ley 22/2005 sobre la determinación del ámbito de aplicación subjetivo que el Tribunal centra en las letras c), d) y e) del precepto: prestadores de servicios de comunicación audiovisual que tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella; operadores de redes y servicios de comunicación electrónica así como distribuidores de servicios de comunicación audiovisuales que se dirigen al público de Cataluña; y, finalmente, los sujetos que difunden contenidos específicamente dirigidos al público de Cataluña. Quedan excluidas las categorías de las letras a) y b), relativas a los medios de comunicación públicos (autonómicos o locales) y a los amparados en una licencia otorgada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña para la prestación de servicios de comunicación audiovisual.

Al analizar la letra c) que determina la aplicación de la ley catalana «a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella», el Tribunal distingue dos criterios de delimitación del ámbito de aplicación de la ley (domicilio y ejercicio de las actividades) que son la concreción de un criterio más general de vinculación territorial: el criterio de establecimiento en Cataluña.

Constata que este criterio territorial es también utilizado por la ley estatal general de la comunicación audiovisual, que lo expresa con la exigencia del «establecimiento en España». En consecuencia, este supuesto de aplicación es conforme con el régimen de distribución de competencias del art. 149.1.27ª CE,

toda vez que el criterio delimitador de la norma catalana en este caso es semejante al de la norma estatal básica.

Por su parte, la letra d) del art. 2 de la Ley 22/2005 extiende la aplicación de la ley a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios audiovisuales «que se dirigen al público de Cataluña». Aquí el ámbito de aplicación es el de los destinatarios de los servicios audiovisuales. El Tribunal indica que, aunque el apartado no lo diga expresamente, debe entenderse que la previsión está limitada a los operadores o distribuidores establecidos en Cataluña y que operen desde y para el público de esta comunidad autónoma; y no solo eso, también debe entenderse limitada la previsión a que esos operadores suministren y oferten contenidos audiovisuales elaborados y editados en Cataluña.

El Tribunal alude a la anterior STC 31/2010, con ocasión del análisis del art. 146.1 b) EAC 2006, en la que ya se estableció que el criterio de atribución competencial basado en el lugar de recepción de las emisiones no quebranta el art. 149.1.27ª CE, pues la atribución de cualquier competencia a la Generalidad por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña.

En conclusión, considera que si el supuesto contemplado en la letra d) del art. 2 de la ley es de aplicación a los operadores y distribuidores que realizan su actividad audiovisual desde Cataluña y sus contenidos van dirigidos al público de esta comunidad autónoma, tal precepto es conforme a la competencia autonómica compartida reconocida en el art. 146.1.b) EAC 2006, en la interpretación que le dio el Tribunal en su STC 31/2010.

Por último, la letra e) del art. 2 de la Ley 22/2005 establece dos criterios delimitadores: de una parte, excluye a «todos los sujetos» que se hallen comprendidos en las letras a), b) y c); por tanto, se refiere a prestadores o

distribuidores de servicios audiovisuales que sean de titularidad privada, que no dispongan de licencia otorgada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña y que su domicilio o el lugar de ejercicio principal de sus actividades radique fuera del territorio de esta comunidad autónoma. Y, de otra parte, que los contenidos audiovisuales difundidos estén «específicamente dirigidos al público de todo o parte del territorio de Cataluña», en lo que se refiere a las obligaciones establecidas por los títulos V —regulación de los contenidos audiovisuales— y VI —publicidad, televenta y patrocinio— de esta ley.

Esta letra aborda el problema de las «desconexiones territoriales», es decir, la emisión de la señal por parte de un centro productor ubicado fuera del territorio de la comunidad autónoma de Cataluña, que dirija sus contenidos audiovisuales de modo «específico» al público de todo o parte del territorio de esta comunidad autónoma.

Indica el Tribunal que el criterio delimitador usado por la ley es el destino de las emisiones, esto es el lugar de recepción de las mismas. Esta letra contempla un supuesto de hecho en que el prestador del servicio opere desde fuera del territorio de la comunidad autónoma de Cataluña, pero cuyo objeto de actividad consista en difundir contenidos audiovisuales «específicamente» dirigidos al público de Cataluña. Como vimos, la sentencia 31/2010 entendió que la referencia territorial atributiva de la competencia al lugar de la recepción de las emisiones no quebrantaba el art. 149.1.27ª CE.

El supuesto de aplicación subjetivo de la letra e) del art. 2, supone que la ley catalana de 2005 incluye la supervisión, inspección y control y, en consecuencia, también la potestad sancionadora de aquellos prestadores de servicios ubicados fuera del territorio de Cataluña que, emitiendo desde fuera del territorio catalán, difundan, sin embargo, contenidos audiovisuales específicamente para todo o

parte de dicho territorio. Pues bien, la normativa básica, que es la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010, habilita a las comunidades autónomas para ejercitar las competencias sobre «los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura (…) no sobrepase sus respectivos límites territoriales».

En el caso de los prestadores de servicios que se hallan en el supuesto de la letra e) del art. 2, se limitan a «difundir» unos contenidos audiovisuales que «específicamente» están encaminados a un ámbito de cobertura territorial limitado, el de la comunidad autónoma de Cataluña. Por tanto, si la cobertura de eventuales receptores de tales contenidos audiovisuales se limita a Cataluña, aunque el origen de dichos contenidos proceda de fuera del territorio catalán, al ser específicamente destinados a ser difundidos entre el público de Cataluña, la norma enjuiciada respeta el ámbito territorial de cobertura, que es el lugar donde pueden ser recibidos sus contenidos y que es la exigencia que impone el precepto básico estatal.

Procede, pues, para el Tribunal, la desestimación del recurso en relación con el art. 2, letras b), c), d) y e) de la Ley 22/2005.

C) Servicio público audiovisual de ámbito local

De acuerdo con la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010, que constituye el canon de enjuiciamiento, el Tribunal considera que el art. 32.2 de la Ley 22/2005 relativo al servicio público audiovisual de ámbito local es constitucional. Este precepto define el servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local, así como su alcance y la forma de gestión; esta última podrá llevarse a cabo de forma directa por los municipios, las modalidades asociativas de entes locales establecidas por la ley y los consorcios integrados por entes locales.

La elección de la forma de gestionar la prestación de un servicio público se encuadra en la competencia autonómica; bien en la competencia genérica en materia de régimen local sobre las formas de organización; o bien en la competencia específica sobre la organización de la prestación «de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local», tal como reza el art. 146.1 a) EAC.

Sigue considerando el Tribunal que, en este ámbito, la única previsión básica que contiene la Ley General de la Comunicación Audiovisual es la que establece la competencia de las comunidades autónomas para determinar los modos de gestión del servicio, que podrán consistir en prestar el servicio de manera directa a través de sus órganos, en atribuir la gestión indirecta del servicio a un tercero o en la prestación a través de otros instrumentos de colaboración público-privada.

En conclusión, el Tribunal confirma la constitucionalidad del art. 32.2 de la Ley 22/2005, ya que se adecúa a las normas básicas en vigor.

D) Régimen de intervención administrativa en los servicios de comunicación audiovisual

El abogado del Estado alegaba la inconstitucionalidad de los arts. 36, 37, 46 a 59 de la Ley 22/2005 —y las menciones a la licencia, contenidas en los arts. 86, 87, 115, 116, 119, 128, 133 y 134 y la disposición transitoria segunda—, así como de la disposición transitoria sexta, por vulnerar la normativa básica estatal, al prever la liberalización de los servicios de comunicación audiovisual y la desaparición del régimen de concesión y de servicio público, salvo para los servicios prestados directamente por la Generalidad o por los entes locales. También impugnaba los arts. 60 a 64, al suprimir la autorización administrativa exigida por la legislación estatal.

El objeto de impugnación es el régimen de ordenación administrativa al que se somete la prestación privada de los servicios de comunicación audiovisual, que se concreta en el art. 37 de la Ley 22/2005 —licencia y comunicación previa—, así como dos aspectos específicos del régimen de la licencia de servicios audiovisuales —vigencia y renovación e intransmisibilidad—. El resto de los preceptos impugnados lo son por conexión: bien por establecer el régimen jurídico del título habilitante exigido, sea la licencia o la comunicación previa; bien por hacer mención expresa de dicho título. Por todo ello, el Tribunal centra su análisis en los arts. 37, 55 y 56 de la Ley 22/2005.

Constata cómo la ley afirma en su preámbulo que el nuevo marco jurídico audiovisual debe reconsiderar la noción de servicio público, en su doble vertiente de monopolio y de titularidad y, basándose en el reconocimiento de la libertad de comunicación, modificar el actual régimen de concesión por uno de autorización o licencia. El art. 37 somete a un régimen de licencia los servicios de comunicación audiovisual que se presten mediante el uso del espectro radioeléctrico y a uno de comunicación previa los restantes casos que usen tecnologías diferentes.

En una sentencia anterior (STC 73/2014)[95], el Tribunal ya planteaba que la noción de servicio público había experimentado una profunda revisión, alejándose de la concepción de un monopolio de titularidad pública, y reconociendo que es factible preservar el pluralismo de los medios de comunicación y prestar un servicio con carácter universal a través de técnicas menos gravosas como la autorización o la comunicación previa. Los cambios en los condicionamientos

[95] STC 73/2014, de 8 de mayo, en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2155/2004 planteada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con los arts. 1.1 y concordantes y 6.1 de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de telecomunicaciones por cable, por posible vulneración del art. 20.1 a) y d) CE.

técnicos y en los valores sociales han culminado en una liberalización progresiva en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.

Atendiendo al reparto competencial del art. 149.1.27ª CE, aclara que el régimen jurídico de la intervención administrativa en los servicios de comunicación audiovisual es algo que concierne al legislador estatal. La Comunidad Autónoma de Cataluña, al haber establecido en la Ley 22/2005 un régimen que suprimía la técnica de la concesión y modificaba el alcance de la concepción de servicio público, invadió el espacio de lo básico contradiciendo, además, las bases estatales vigentes en ese momento: bases que partían de la concepción de esta actividad como un servicio público cuya prestación por los particulares requería de la previa obtención de la concesión.

Apunta el Tribunal que, aunque la ley catalana previó que la aplicación de su régimen de licencias se pospusiera hasta la aprobación de una nueva normativa básica estatal, presumiblemente convalidando su regulación, lo cierto es que la norma autonómica, en el momento de entrar en vigor, era contraria al régimen básico estatal vigente.

Sin embargo, como el control de constitucionalidad debe hacerse tomando la norma básica vigente en el momento de dictarse la sentencia, constata que aquella, que no es otra que la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010, parte de la declaración de los servicios de comunicación audiovisual como «servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos»; articulándose un régimen de licencia cuando se utilice el espectro radioeléctrico y un régimen de comunicación previa en el resto de los casos.

De ahí que el régimen de ordenación administrativa del art. 37 de la Ley 22/2005 resulte ajustado a la legislación básica estatal vigente al momento de dictar sentencia. Por esta razón, el Tribunal entiende que también decae la impugnación de los restantes preceptos, excepto de los arts. 55 y 56, que pasa a enjuiciar a continuación.

El art. 55 de la Ley 22/2005, luego de fijar la duración de la licencia en diez años, limita sus posibilidades de renovación a uno o dos períodos iguales al inicial; y el art. 56 dispone la intransmisibilidad de la licencia. En cambio, la normativa estatal vigente cuando se aprobó la ley catalana era menos restrictiva (Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones en la redacción dada por la Ley 53/2002). También contradice la Ley General de la Comunicación Audiovisual vigente en el momento de dictar el fallo, que establece que el plazo de duración de la licencia es de quince años y que el régimen de renovación es automático por el mismo plazo inicial y sin límite en el número de renovaciones posibles.

El Tribunal se pregunta si el precepto de la Ley General de la Comunicación Audiovisual que contradice la norma autonómica responde al carácter de precepto básico. A su entender, el plazo de duración de la licencia, junto con sus posibles renovaciones, es un elemento determinante de la configuración del mercado o sector audiovisual que afecta a la libre prestación de esos servicios; con el fin de reforzar la seguridad dando continuidad y rentabilidad a la actividad audiovisual emprendida, la ley amplía hasta quince años el período de concesión de licencia.

Por consiguiente, se trata de previsiones que afectan a las características estructurales del sector cuando los servicios audiovisuales se prestan a través del espectro radioeléctrico y, por ello, deben tener un enfoque unitario. De ahí,

concluye que el art. 55 de la Ley 22/2005 resulta inconstitucional y nulo, al establecer un modelo de mercado audiovisual contrario al diseñado en la legislación básica.

A la misma conclusión llega respecto a la intransmisibilidad de la licencia, del art. 56 de la Ley 22/2005, pues es contrario al criterio de permisibilidad adoptado por la Ley General de la Comunicación Audiovisual, que sí contempla la posibilidad de transmitir las licencias de comunicación otorgadas siempre que haya autorización previa y se cumplan determinadas condiciones. Por consiguiente, al tratarse de una concepción del mercado distinta a la establecida en la norma estatal, el Tribunal considera el art. 56 como inconstitucional y nulo.

E) Servicios audiovisuales sin ánimo de lucro

El Tribunal considera, a continuación, la impugnación de los arts. 70 y 71 de la ley sobre regulación de los servicios audiovisuales sin ánimo de lucro, por no estar contemplados en la normativa básica estatal. Por conexión, también se había impugnado el art. 111.2 f), que atribuye a la Generalidad la competencia para «establecer y aplicar medidas de fomento, protección y promoción de la actividad audiovisual sin ánimo de lucro».

Antes de entrar en detalle, señala que esta impugnación es subsidiaria de la efectuada en relación con la reserva de un espacio público de comunicación para este tipo de servicios en el espectro radioeléctrico, sobre cuya constitucionalidad ya se ha pronunciado antes; y, por otro, que la impugnación es genérica, sin concretar qué apartados del art. 70 de la ley contradicen las bases estatales ni por qué la promoción de actividades audiovisuales sin ánimo de lucro, del art. 71, es contraria a la distribución competencial constitucional. Se incumple, por tanto, la carga procesal de razonamiento de la impugnación.

El art. 70 de la Ley 22/2005 reserva espacio público de comunicación para aquellas entidades privadas sin ánimo de lucro que ofrezcan contenidos que den respuesta a necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de las comunidades y grupos sociales a que den cobertura. La reserva se hará atendiendo a su contribución a la realización de finalidades de interés general y de forma proporcionada a dicha contribución. Por su parte, el art. 71 prevé las medidas de fomento y promoción de estos servicios.

Para el Tribunal, que no comparte el argumento esgrimido por el abogado del Estado, nada se opone a que la ley autonómica regule un supuesto de hecho no contemplado por el legislador básico estatal. Además, la Ley General de la Comunicación Audiovisual, vigente en el momento de dictar la sentencia, regula los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro incluso de forma más intensa que la ley catalana recurrida.

Comparando ambas normativas, el Tribunal determina que la regulación de la Ley 22/2005 no contradice las previsiones de la vigente legislación básica estatal, ni en lo que se refiere a su ámbito subjetivo, dado que la norma estatal permite solicitar la licencia a cualesquiera entidades privadas sin ánimo de lucro; ni en lo que se refiere a su régimen de autorización, sujeto a licencia por la norma básica y sin que nada se diga al respecto en la norma autonómica que deberá sujetarse a la misma; ni tampoco las contradice, por último, en cuanto al contenido regulatorio de esta específica forma de comunicación audiovisual. Por lo que no aprecia ninguna tacha de inconstitucionalidad en el art. 70 de la Ley 22/2005.

En cuanto al art. 71, que se limita a establecer medidas de fomento dirigidas a las actividades audiovisuales sin ánimo de lucro y a la constitución de asociaciones de entidades dedicadas a la actividad audiovisual sin ánimo de lucro, tampoco aprecia que contravenga el contenido de la norma estatal.

En consecuencia, declara que procede la desestimación del recurso en lo que se refiere a los arts. 70 y 71 de la Ley 22/2005.

F) Ordenación de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual por parte de los sujetos privados

El Tribunal analiza aquí la impugnación de los arts. 39, 40.2 b) y 41 a 44 de la Ley 22/2005, que regulan las situaciones de control de medios audiovisuales como instrumentos de garantía del pluralismo, por entender que dicha regulación no se ajusta a la legislación básica estatal al introducir medidas de carácter más restrictivo.

El art. 39 define lo que se entiende por «concentración de medios de comunicación audiovisual», «control de un medio de comunicación» o «mercados conexos a la prestación de servicios de comunicación audiovisual», con la finalidad de garantizar el pluralismo en el ámbito territorial de Cataluña. Para el Tribunal, ninguna objeción puede hacerse a la constitucionalidad del precepto, pues no contradice ninguna norma básica estatal.

El art. 40.2 b) establece, como criterio para determinar el límite de las concentraciones de medios de comunicación audiovisual, «la audiencia potencial del conjunto de servicios de televisión o radio que alcanza un determinado prestador de servicios de comunicación audiovisual». En la misma línea se sitúan las previsiones de la Ley General de la Comunicación Audiovisual sobre la pluralidad del mercado audiovisual televisivo. El precepto es, por tanto, conforme al texto constitucional según el Tribunal.

El art. 41 de la Ley 22/2005 exige la autorización previa del Consejo del Audiovisual de Cataluña para la modificación de la estructura empresarial o accionarial de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual,

prohibiendo dichas modificaciones cuando comporten un cambio sustancial en el control de la correspondiente entidad durante los tres primeros años de licencia. El Tribunal entiende que la ley catalana no contradice lo establecido en la Ley General de la Comunicación Audiovisual, que exige autorización previa de la autoridad audiovisual competente para la celebración de negocios jurídicos cuyo objeto sea una licencia de comunicación audiovisual. Por consiguiente, su constitucionalidad no suscita duda alguna.

En la medida en que el Consejo del Audiovisual de Cataluña es competente para otorgar las licencias audiovisuales y autorizar, en su caso, las modificaciones en la estructura empresarial o accionarial, también es acorde con la legislación básica estatal y no presenta tacha alguna de inconstitucionalidad el art. 42 de la Ley 22/2005, que faculta al citado Consejo para adoptar las medidas correctoras necesarias si aprecia la existencia de una posición de influencia dominante, con objeto de preservar el pluralismo en el mercado audiovisual.

Igualmente resulta constitucional la previsión del art. 43 de la ley, que aprecia la existencia de una posición de influencia dominante en el mercado audiovisual cuando un prestador de servicios de comunicación audiovisual controle un servicio de televisión o radio, o más de uno, que totalice más de un 25 por 100 de la oferta en el área de difusión de que se trate. Es un criterio que ni contradice ni excluye la aplicación de los criterios para el mantenimiento del pluralismo en el mercado audiovisual televisivo y radiofónico que establece la Ley General de la Comunicación Audiovisual.

Tampoco contraviene la legislación básica estatal la facultad del Consejo del Audiovisual de Cataluña, ex art. 44 de la Ley 22/2005, para definir los mercados de relevancia y revisar, conforme a la evolución económica y tecnológica del

sector, los criterios de garantía del pluralismo, pues son medidas que tienden a la preservación de la indicada garantía.

En consecuencia, el Tribunal dictamina que procede la desestimación de las impugnaciones formuladas contra los arts. 39 a 44 de la Ley 22/2005.

### 3.20.3. Implicaciones

El largo tiempo transcurrido entre la presentación del recurso contra la ley (1 de agosto de 2006) y el dictamen del Tribunal Constitucional (22 de junio de 2017), más de once años, supuso, en primer lugar, que varias de las disposiciones impugnadas ya no estuvieran en vigor al momento de dictar el fallo, bien por cambios en las condiciones tecnológicas —el paso de la televisión analógica a la digital se había producido en 2010—, bien por cambios legislativos —aprobación de la ley audiovisual española en 2010— (Blasco Gil, 2019: 145).

De hecho, Cataluña fue una de las tres autonomías, además de Navarra (2001) y Comunidad Valenciana (2006), que se adelantaron al Estado aprobando su propia normativa marco para el sector audiovisual, en ausencia de una norma básica estatal que reuniese y actualizara la gran cantidad de leyes dispersas (Blasco Gil, 2019: 138-139).

En segundo lugar, la previsión de que la normativa básica estatal que se dictara tras la ley audiovisual catalana siguiera las líneas maestras de esta se cumplió: el concepto de servicio público cambió y el régimen de concesión administrativa fue sustituido por el de licencia o comunicación previa. En consecuencia, muchos de los artículos de la ley autonómica que eran contrarios a la regulación estatal vigente en el momento de interponer el recurso, habían dejado de serlo cuando el Tribunal se dispuso a dictar sentencia.

De los más de sesenta artículos y disposiciones impugnados, solo son considerados inconstitucionales y nulos un pequeño porcentaje, y todos ellos limitados al ámbito de las competencias en telecomunicaciones, excepto dos artículos relativos a la duración e intransmisibilidad de la licencia.

Por tanto, el Tribunal mantiene la distinción entre el ámbito competencial en materia de telecomunicaciones, que está en manos del Estado, y el ámbito competencial en materia de medios de comunicación social, en el que la comunidad autónoma goza de amplias potestades, tal y como refleja este pronunciamiento que, como acabamos de señalar, falla a favor de la constitucionalidad de todos los artículos, excepto dos, en dicha materia.

## 3.21. Sentencia núm. 86/2017 relativa a la Ley 22/2005 de Comunicación Audiovisual de Cataluña

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 86/2017, de 4 de julio, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3766/2006, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra los artículos 3.2; 6; 15.2 (solo la expresión «si procede»); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 32.2; 32.3 c); 36.2; 36.3; 37.1; 40.4; 48 a) y b); 52.1 b); 53.1 f); 55.1; 55.2; 55.4 a), b), c) y e); 70.1; 70.7 a); 70.8; 80; 86.1; 86.3; 111.2 h), j) y k); 115 g); 116.1 a) y c); 116.2; 117; 120.2; 120.3; 126.1; 126.3; 127.1; 127.2; 128.1 a); 132.b); 136.1 a); 136.2 y 140 de la Ley 22/2005 de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña.

### 3.21.1. Objeto y justificación de la demanda

Cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso interponen recurso de inconstitucionalidad el 3 de abril de 2006, contra los artículos arriba

indicados de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña.

Los fundamentos de la demanda se articulan en tres bloques de alegaciones: uno, por infracción de derechos fundamentales; dos, por infracción del régimen lingüístico y tres, por infracción de la reserva de ley orgánica y por vulneración de las competencias que corresponden al Estado, ya sea para regular en exclusiva el sector de las telecomunicaciones o para dictar las normas básicas en materia de medios de comunicación social. Será en este último apartado en el que nos centraremos, pues de lo que trata nuestro estudio es de atender las controversias habidas en torno al tema competencial[96].

Los diputados comienzan la argumentación con un análisis previo sobre los títulos constitucionales y estatutarios invocados: arts. 149.1.21ª y 27ª CE y 16 del EAC 1979. Señalan que la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.21ª CE se proyecta sobre el espectro radioeléctrico, que es calificado como un bien de dominio público estatal, de forma que resulta indisponible para las comunidades autónomas.

En cuanto a los servicios de radio y televisión, si bien son definidos como servicios públicos esenciales, pende sobre ellos una competencia compartida entre Estado y comunidades autónomas. El criterio para delimitarla consiste en incluir los aspectos conectados con las libertades y derechos fundamentales en la competencia del art. 149.1.27ª CE y atribuir la regulación de los aspectos técnicos del soporte o instrumento del que se sirven la radio y la televisión a la del art. 149.1.21ª CE.

[96] Los otros motivos del recurso aluden a: 1) la infracción de derechos fundamentales, pues se permite la privación del derecho a emitir sin causas ni garantías suficientes; 2) la infracción del régimen lingüístico de cooficialidad; y 3) la infracción de la reserva de ley orgánica al regular aspectos esenciales de los derechos y libertades como la suspensión y cese de la prestación de servicios o la intervención administrativa de la libertad de comunicación audiovisual.

Así, por ejemplo, el otorgamiento de las concesiones para la gestión indirecta del servicio, en tanto que está vinculado al ejercicio de las libertades del art. 20 CE, se rige por el art. 149.1.27ª CE y al ser, además una potestad de carácter ejecutivo, incumbe a las comunidades autónomas con competencia en la materia según sus estatutos (excepto las concesiones para la prestación del servicio con alcance nacional, que corresponden al Estado). En cambio, los planes técnicos nacionales relativos a las condiciones técnicas para la implantación de los servicios de radiodifusión sonora son competencia exclusiva del Estado, según el art. 149.1.21ª CE.

En el caso de Cataluña, sus potestades vienen determinadas por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía vigente —recordemos que cuando se plantea el recurso era el de 1979—, que a su vez remite al Estatuto de la Radio y la Televisión de 1980. Sin embargo, los recurrentes ya aluden a una eventual reforma estatutaria —que ahora sabemos que tendrá lugar en 2006— y que, afirman, deberá cambiar la delimitación competencial, aunque respetando en todo caso las competencias del Estado establecidas en la Constitución.

*3.21.1.1. Invasión de la competencia estatal en materia de telecomunicaciones*

Una vez hecho este resumen, en el escrito se impugna la constitucionalidad de los arts. 18.1 y 2, 20, 22, 70.1, 70.7 a) y b), 70.8 y 111.2 h) de la Ley 22/2005 (y por conexión, la de los arts. 17, 18.3, 19 y 21) por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación. Se trata de preceptos cuyo objeto directo o indirecto es «regular, condicionar, mediatizar o asumir cualquier tipo de competencias o funciones de planificación, gestión, inspección o intervención sobre el espacio radioeléctrico de titularidad estatal».

A) Planificación del espacio radioeléctrico

El recurso sostiene que el Gobierno de la Generalidad no puede elaborar ni aprobar los planes técnicos de la radio y la televisión de Cataluña, aunque la ley diga que lo hará ciñéndose a las disposiciones básicas estatales, porque la Generalidad carece de toda competencia sobre el espectro y porque los planes técnicos que aprueba el Estado no son normas básicas sino plenas y con alcance nacional en ejercicio de la competencia exclusiva del art. 149.1.21ª CE.

***Artículo 18 de la Ley 22/2005. Planificación del espacio radioeléctrico.***

1. *El Gobierno, previo informe del Consejo del Audiovisual, elabora y aprueba los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña, los cuales incluyen la prestación de servicios de comunicación en Cataluña.*
2. *La elaboración y la aprobación de los planes técnicos a que se refiere el apartado 1 deben realizarse teniendo en cuenta las determinaciones básicas de la planificación del espacio radioeléctrico establecidas por el Estado.*

Siempre según los recurrentes, la Generalidad tampoco puede gestionar los planes técnicos, pues la administración y gestión del espectro, en aplicación de la planificación, también es competencia del Estado.

***Artículo 20. Gestión de los planes técnicos.***

*Corresponde a la Administración de la Generalidad gestionar los planes técnicos a que se refiere el artículo 18, mediante la ejecución y la aplicación de sus disposiciones.*

Obviamente, sigue argumentando la parte demandante, no es competencia de la Generalidad definir sus modos de participación en la planificación estatal ni tratar de coordinar esta y la pretendida planificación autonómica, pues no hay nada que coordinar ya que carece de competencia en la materia y, aun en caso de tenerla, la coordinación correspondería al Estado.

Así mismo, resulta inconstitucional la previsión de un informe por el Gobierno de la Generalidad, sobre la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios cuando afecten al territorio de Cataluña.

***Artículo 22. Participación de la Generalidad en la planificación estatal.***

1. *La coordinación entre la planificación del espacio radioeléctrico estatal y la del de la Generalidad se realiza dentro del marco que establece la normativa básica en materia audiovisual y, si procede, mediante los instrumentos de cooperación que determina la legislación general.*
2. *El Gobierno, dentro del marco al que se refiere el apartado 1, oído el Consejo del Audiovisual de Cataluña, debe emitir un informe previo con relación a la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual cuando afecte al territorio de Cataluña o a un ámbito más amplio. La posición expresada por el Gobierno debe fundamentarse en el impacto que puedan tener las decisiones que debe adoptar el Estado con relación a la preservación del pluralismo lingüístico y cultural, la competencia en la prestación de servicios audiovisuales y la industria audiovisual catalana.*

B) Reserva de espacio público de comunicación

A juicio de los recurrentes, la ley catalana no sería apta para establecer una reserva de espacio público de comunicación a través de los planes técnicos del espectro ni para determinar que dicha planificación deberá establecer servicios de radio y televisión para entidades sin ánimo de lucro.

***Artículo 70. Reserva de espacio público de comunicación.***

1. *La prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de entidades privadas sin ánimo de lucro se beneficia de una reserva de espacio público de comunicación, atendiendo a su contribución a la realización de finalidades de interés general y de forma proporcionada a dicha contribución.*
7. *La reserva de espacio público de comunicación corresponde:*
   a) *A los planes técnicos, si el espacio radioeléctrico lo permite, de acuerdo con las condiciones y el procedimiento establecidos por reglamento. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*
   b) *A los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual. Como obligación de servicio público, estos deben reservar un 5% de su oferta a servicios de comunicación sin ánimo de lucro. Esta reserva no puede comportar ninguna contraprestación económica.*
8. *En la planificación del espectro radioeléctrico debe preverse el establecimiento de servicios de radio y televisión de un ámbito más reducido que las demarcaciones*

*locales, difundidos desde estaciones de baja potencia, para entidades sin ánimo de lucro.*

Sostienen que son, además, inconstitucionales por conexión los arts. 17 (consideración audiovisual del uso del espacio radioeléctrico), 18.3 (aprobación de planes por la Generalidad), 19 (contenido de planes técnicos) y 21 (principios de planificación y gestión) de la Ley 22/2005.

***Artículo 17. Consideración audiovisual del uso del espacio radioeléctrico.***

*A los efectos de la presente ley, se entiende que la planificación y la gestión del espacio radioeléctrico son un elemento instrumental de los servicios de comunicación audiovisual que utiliza este espacio para su realización.*

***Artículo 18. Planificación del espacio radioeléctrico.***

3. *Corresponde a los planes técnicos a que se refiere el presente artículo establecer las medidas necesarias para asegurar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en Cataluña y para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y de información mediante el uso del espacio radioeléctrico.*

***Artículo 19. Contenidos de los planes técnicos.***

*Los planes técnicos de radio y televisión ordenan el espectro radioeléctrico para garantizar el adecuado desarrollo de los servicios de comunicación audiovisual, y especialmente los siguientes aspectos:*

*a) Los sistemas de difusión de señales que hayan de usar los prestadores de servicios de comunicación audiovisual.*

*b) Las bandas, los canales, las frecuencias, las potencias y los emplazamientos necesarios para la prestación del servicio de comunicación audiovisual, y todos los demás aspectos técnicos que sean precisos.*

*c) La delimitación de los ámbitos de cobertura.*

***Artículo 21. Principios de la planificación y la gestión.***

*La planificación y la gestión de los planes técnicos han de asegurar la utilización de todo el potencial del espacio radioeléctrico que permita la emisión y la difusión de*

*calidad de los servicios de comunicación audiovisual, teniendo en cuenta las características de la tecnología utilizada.*

C) Funciones inspectoras y sancionadoras

En el recurso se afirma la inconstitucionalidad de los preceptos que atribuyen funciones inspectoras y sancionadoras a órganos de la Generalidad sobre aspectos técnicos de las telecomunicaciones o la radiodifusión. Así, el art. 127.2 de la Ley, que otorga competencia a la Generalidad para inspeccionar los aspectos técnicos de la prestación de la actividad audiovisual; en particular, las instalaciones y equipos utilizados y las condiciones de uso del espectro radioeléctrico.

***Artículo 127. Competencia.***

2. *Corresponde al órgano competente dentro de la Administración de la Generalidad, de oficio o a instancia del Consejo del Audiovisual de Cataluña, el ejercicio de actividades de inspección de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico. Los datos obtenidos como consecuencia de la realización de estas actividades de inspección deben ser enviados al Consejo del Audiovisual de Cataluña para que pueda ejercer las potestades de sanción establecidas por el presente título, sin perjuicio de las potestades sancionadoras que corresponden al órgano competente de la Administración en materia de comunicaciones electrónicas.*

También reputan inconstitucionales el art. 128, que regula el acceso a dependencias, instalaciones y equipos técnicos en el ejercicio de las funciones de inspección; y el art. 111.2 j) y k) de la Ley, que atribuye al Gobierno de la Generalidad las potestades de inspección, control y sanción de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual y la tramitación de los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos contenidos en la licencia o autorización. La inconstitucionalidad deriva de que

todos ellos se amparan en el título competencial de telecomunicaciones y, por tanto, corresponde al Estado la regulación de la inspección y el régimen de infracciones y sanciones en esta materia.

***Artículo 128. Actividades de inspección.***

1. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña ejerce actividades de inspección en los siguientes ámbitos:*
   a) *Los contenidos difundidos en la prestación de servicios audiovisuales, al efecto de verificar que se cumplen las distintas obligaciones y los límites que, con relación a estos contenidos, establecen la presente y otras leyes que sean de aplicación.*
   b) *Las condiciones y la capacidad de influencia en el mercado, y, de forma particular, en los procesos de formación de la opinión pública, por parte de los prestadores de servicios audiovisuales, al efecto de verificar que se cumplen las obligaciones y los límites en materia de pluralismo de la comunicación audiovisual al público establecidos por la presente ley.*
   c) *Cualquier otro hecho o circunstancia que sea pertinente para controlar que los prestadores de servicios audiovisuales cumplen las demás obligaciones y deberes que sean exigibles de acuerdo con la presente y otras leyes que sean de aplicación.*
2. *El acceso a las dependencias, las instalaciones y los dispositivos técnicos, así como a los datos, los registros o los documentos contenidos en soporte de carácter físico o electrónico, si es necesario de acuerdo con lo establecido por el apartado 1, deben llevarlo a cabo funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad.*

***Artículo 111. Competencias del Gobierno.***

2. *El Gobierno tiene competencia para:*
   j) *Ejercer las potestades de inspección, control y sanción en los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, sin perjuicio de las competencias del órgano competente de la Generalidad que corresponda.*
   k) *Tramitar los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos contenidos en la licencia o la autorización.*

### *3.21.1.2. Alteración del régimen de distribución de competencias en materia de medios de comunicación social*

Veamos a continuación los diferentes aspectos señalados en relación con la competencia compartida en materia de medios de comunicación social.

A) Desconocimiento o negación de las competencias del Estado sobre la normativa básica

Desde la perspectiva del título competencial del art. 149.1.27ª CE, los recurrentes mantienen la inconstitucionalidad de los arts. 15.2 (solo respecto de la cláusula «si procede») y 36.2 (y, por conexión, el art. 6) de la Ley 22/2005 por desconocimiento o negación de las competencias del Estado en medios de comunicación social.

El art. 15.2 establece que la Ley catalana se aplica de acuerdo con el marco normativo establecido por el derecho de la Unión Europea y los convenios internacionales y por lo que determinen, «si procede», las normas básicas del Estado.

> ***Artículo 15. Libertad de recepción y principios de integración normativa.***
>
> 2. *El régimen jurídico aplicable a la prestación de servicios de comunicación audiovisual establecido por la presente ley se entiende y se aplica de acuerdo con el marco normativo establecido por el derecho de la Unión Europea y por los tratados y convenios internacionales en materia audiovisual y por lo que determinen, si procede, las normas básicas del Estado de acuerdo con la Constitución española y el Estatuto de autonomía.*

El art. 36.2 de la Ley prescribe que la prestación de los servicios audiovisuales está sujeta a las obligaciones sobre contenidos de la programación establecidas en la Ley, afirmando el art. 6 que la prestación del servicio público de

comunicación audiovisual, por la Generalidad y los entes locales, ha de realizarse «en los términos» establecidos por la Ley catalana.

> ***Artículo 36. Obligaciones generales de los sujetos que participan en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.***
>
> 2. *La prestación del servicio de televisión y de radio está sujeta al cumplimiento de las obligaciones sobre los contenidos de la programación televisiva y radiofónica establecidos por la presente ley y por las disposiciones que la desarrollan.*
>
> ***Artículo 6. Servicio público de comunicación audiovisual.***
>
> *La Generalidad y los entes locales prestan el servicio público de comunicación audiovisual en los términos establecidos por la presente ley y las normas que la desarrollan.*

Para los diputados demandantes, estos preceptos o bien parten del desconocimiento de la competencia básica del Estado en esta materia, o bien intentan condicionarla sin tener en cuenta que las normas básicas son imperativas por derivar de una competencia constitucional del Estado, que las comunidades autónomas no pueden limitar. A este respecto, señalan que es indiferente que la Ley catalana utilice la noción de «servicios de comunicación audiovisual» y no la de medios de comunicación social, pues esa categoría también entra en el art. 149.1.27ª CE.

B) Duración de los títulos habilitantes

Por otro lado, los apartados 1 y 2 del art. 55 de la Ley 22/2005 contravendrían la normativa básica estatal en relación a la duración de los títulos habilitantes. El primero de ellos establece que la duración de las licencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual será de diez años; mientras que la norma estatal contempla un plazo de cinco años para las concesiones de televisión local y de diez para el resto de servicios audiovisuales. Por lo que la norma catalana resultaría inconstitucional cuando se aplicara a la televisión local.

También manifestaría ser inconstitucional el art. 55.2 al limitar la renovación de la licencia a uno o dos períodos iguales, frente a la renovación indefinida por períodos iguales de la normativa básica estatal.

***Artículo 55. Vigencia y renovación de la licencia.***

1. *La duración de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual es de diez años.*
2. *El Consejo del Audiovisual de Cataluña puede renovar la licencia por uno o dos períodos iguales al de su duración, establecida por el apartado 1, siempre que se cumplan las condiciones que determina la presente ley, si el titular lo solicita con un mínimo de tres meses de antelación al vencimiento de la licencia.*

C) Causas de no renovación de la licencia

Sigue argumentando el escrito que el art. 55.4 de la Ley establece causas de denegación de la renovación de la licencia que no coinciden con las fijadas en las bases estatales: la afectación del pluralismo —que debería ser un criterio de acceso y no de renovación—; la modificación del objeto de la licencia por una nueva planificación del espectro —sin clarificar que tal modificación ha de ser necesariamente estatal—; la situación financiera del titular cuando no garantice la continuidad del proyecto —lo que es inconstitucional porque la insolvencia sobrevenida, que puede ser coyuntural, no puede ser causa de resolución contractual—; y, por último, haber sido sancionado más de dos veces por dos infracciones graves o una muy grave —lo que no necesariamente supone el incumplimiento de una obligación esencial del contrato—.

***Artículo 55. Vigencia y renovación de la licencia.***

4. *Son causas de denegación de la renovación de la licencia:*
   a) *La afectación de la garantía del pluralismo, de acuerdo con lo establecido por la presente ley.*
   b) *La modificación del objeto de la licencia por nueva planificación del espectro radioeléctrico por parte de la autoridad competente.*

c) *La situación financiera del titular cuando no garantice la continuidad del proyecto.*
d) *El incumplimiento reiterado de las condiciones de la licencia debidamente acreditado.*
e) *El hecho de haber sido sancionado más de dos veces por dos infracciones graves o una muy grave, de acuerdo con lo establecido por la presente ley.*

D) Gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual local

También se alega la inconstitucionalidad del art. 32.2 de la Ley catalana en cuanto exige la gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local sin permitir la gestión indirecta, contradiciendo la norma básica (Ley 41/1995, de Televisión Local por Ondas Terrestres).

***Artículo 32. Definición, alcance y forma de gestión del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local.***

2. *La prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local ha de ser llevada a cabo en forma de gestión directa por parte de los municipios, las modalidades asociativas de entes locales establecidas por la ley y los consorcios integrados por entes locales.*

### 3.21.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

La sentencia que pone fin al recurso contiene múltiples pronunciamientos dependiendo del artículo o apartado de que se trate: declara la pérdida sobrevenida de objeto de algunos apartados e incisos; estima parcialmente el recurso declarando que son inconstitucionales y nulos un inciso de un artículo y el apartado de otro; declara que dos artículos son constitucionales siempre que se interpreten en los términos de la fundamentación jurídica dada por el Tribunal; declara que determinados artículos no vulneran las competencias del Estado si son interpretados según el fundamento jurídico señalado, que se remite a la STC 78/2017; y desestima el recurso en todo lo demás.

La estimación parcial del recurso declara inconstitucionales y nulos solamente el inciso «hacer una separación clara entre informaciones y opiniones» del art. 80 f) —que enumera los principios básicos de la regulación de los contenidos audiovisuales— y el art. 136.2 —que impone la sanción del cese definitivo de la prestación de servicios audiovisuales en los casos de comisión de infracciones graves o muy graves, siendo el incumplimiento de los principios básicos de la regulación de los contenidos audiovisuales una infracción muy grave, según la misma ley—. Estos dos artículos habían sido impugnados en el bloque de alegaciones por infracción de derechos fundamentales reconocidos en el art. 20, al entender los diputados litigantes que la Administración autonómica se había arrogado no solo la potestad sancionadora sino también la de definir los principios y deberes cuyo incumplimiento conllevaría la imposición de medidas que afectan al contenido esencial del derecho fundamental (libertad de expresión e información). Luego el motivo de su impugnación no fue la vulneración de las competencias estatales, de ahí que no los hayamos analizado.

Si atendemos y desglosamos los 28 artículos o apartados impugnados por infracción de las competencias en telecomunicaciones o en medios de comunicación social y sobre los que recae la sentencia, vemos que en nueve se produce una pérdida sobrevenida de objeto, puesto que la sentencia 78/2017, dictada en el recurso interpuesto por el presidente del Gobierno contra la misma ley, ya los había declarado inconstitucionales y nulos. En otros ocho, el Tribunal manifiesta que no se vulneran las competencias del Estado siempre y cuando sean interpretados conforme a los fundamentos jurídicos de la sentencia, que remiten a su vez a la STC 78/2017. Y, en cuanto a los restantes once, desestima el recurso y los declara, por tanto, constitucionales.

Examinemos ahora este triple fallo.

a) Declarar la pérdida sobrevenida de objeto. Los diputados impugnan previsiones normativas que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 78/2017, lo que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes. Son las siguientes, empezando por las que atañen a la materia de telecomunicaciones: sobre planificación del espectro radioeléctrico, el art. 18.2 en el inciso «básicas» y el apartado 2 del art. 22; sobre reserva de espacio público de comunicación, el art. 19 letras a) y b); sobre funciones inspectoras y sancionadoras, los arts. 111.2 j) inciso «en los aspectos técnicos» y 111.2 k) al atribuir a la Generalidad la competencia para «tramitar los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos de la licencia o autorización», así como el art. 127.2 en el inciso «aspectos técnicos» y en la referencia a «las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico». Respecto a las que conciernen a la competencia sobre medios de comunicación, se declara la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación de los apartados primero y segundo del art. 55, sobre vigencia y renovación de la licencia.

b) Declarar que los siguientes artículos no vulneran las competencias del Estado interpretados conforme al fundamento jurídico 3 b) de esta sentencia, que se remite a la STC 78/2017. En la anterior STC 78/2017, el Tribunal había desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos, pues se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos; por ello, las desestima por remisión, entendiendo que los artículos en entredicho no implican una vulneración de las competencias estatales. Todos estos preceptos

conectan con la planificación del espectro radioeléctrico o la reserva de espacio público de comunicación.

i) Art. 18.1 de la Ley 22/2005: impugnación desestimada al entender la expresión «planes técnicos de radio y televisión» como la plasmación de la política audiovisual diseñada por la Generalidad en el marco de sus competencias.

ii) Art. 18.3 de la Ley 22/2005: no se aprecia tacha de inconstitucionalidad pues tales planes técnicos, al plasmar una política audiovisual propia, se vinculan al ejercicio de las libertades del art. 20 CE y están amparados en la competencia compartida sobre medios de comunicación, debiendo respetar las determinaciones de la planificación estatal del espectro radioeléctrico.

iii) Art. 19 c) de la Ley 22/2005: la referencia a «la delimitación de los ámbitos de cobertura» es acorde con la competencia estatal en la materia entendiendo que dicha delimitación se acomode a la plasmada en la planificación estatal.

iv) Art. 21 de la Ley 22/2005: el precepto no es contrario a la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.21ª CE si «la utilización de todo el potencial» del espacio radioeléctrico por parte de los planes técnicos autonómicos se interpreta como hecha dentro del marco de la ordenación y gestión del espectro que, con carácter previo, hayan diseñado los instrumentos de planificación del Estado.

v) Art. 22.1 de la Ley 22/2005: este apartado debe entenderse que se remite a lo que establezca la legislación del Estado para coordinar la planificación del espacio radioeléctrico estatal y la de la Generalidad, luego no es contrario al régimen de distribución de competencias.

vi) Arts. 70.7 a) y 70.8 de la Ley 22/2005: son constitucionales por su relación con la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social, siempre y cuando la referencia a los planes técnicos y a la planificación se entienda en los mismos términos que para los arts. 18 y 19 ya vistos.

vii) Art. 111.2 h) de la Ley 22/2005: se reputa constitucional siempre y cuando se interprete que se refiere a la planificación de su propia política audiovisual, dentro de los parámetros fijados por la planificación estatal del espectro radioeléctrico.

c) Desestimar el recurso. El fallo del tribunal desestima el recurso «en todo lo demás». Hay que hacer constar, tal como refleja el fundamento jurídico 3 b) de la sentencia, que tres de los artículos cuya impugnación es desestimada bajo la cláusula «en todo lo demás» ya lo fueron también por la STC 78/2017, la cual los declaró constitucionales; se trata de los arts. 20, 32.2 y 70.1 de la Ley 22/2005, relativos a la determinación del órgano competente para ejecutar los planes técnicos autonómicos, la gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local sin permitir la indirecta y la reserva de espacio público de comunicación para las entidades privadas sin ánimo de lucro.

Así que, a continuación, analizaremos los preceptos de la Ley 22/2005 cuyo recurso desestima el Tribunal, pero sobre los que no se había

pronunciado la sentencia anterior. Siguiendo los bloques de alegaciones de los demandantes, veremos primero los concernientes a la vulneración de las competencias estatales en materia de telecomunicaciones y después, los relativos a la regulación de los medios de comunicación social.

i) Invasión de la competencia estatal en materia de telecomunicaciones

El recurso englobaba los arts. 127.1 y 128.1 a) entre aquellos que persiguen regular, condicionar o asumir cualquier tipo de competencias o funciones de planificación, gestión, inspección o intervención sobre el espectro radioeléctrico de titularidad estatal. El art. 127.1 atribuye al Gobierno de la Generalidad la inspección y el control de las actividades de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual y el art. 128.1 a), la inspección de los contenidos difundidos en la prestación de servicios audiovisuales; en ambos casos, para verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley 22/2005 y otras que sean de aplicación.

El Tribunal indica que la titularidad de la competencia para la inspección e imposición de sanciones dimana de quién la tenga para otorgar el título habilitante; luego si corresponde a la comunidad autónoma el otorgamiento de la licencia audiovisual, también le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección y sanción relativas a esa licencia (garantizar la realización del servicio con licencia cuando sea requerida; verificar a posteriori el cumplimiento de los requisitos necesarios cuando la actividad se inicie con comunicación previa; controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia y en las disposiciones legales pertinentes).

Corresponde en cambio al Estado el ejercicio de las competencias inspectoras y sancionadoras en relación a los aspectos técnicos de las telecomunicaciones, entre ellos los concernientes al espectro radioeléctrico (producción de interferencias perjudiciales; evaluación de conformidad de equipos y aparatos de telecomunicaciones; y otorgar la autorización de transición del modelo analógico al digital).

La aplicación de esta doctrina lleva al Tribunal a desestimar la impugnación de los arts. 127.1 y 128.1 a) de la Ley 22/2005.

ii) Alteración del régimen de distribución de competencias en materia de medios de comunicación social

El art. 15.2 de la Ley 22/2005 declara que la Ley catalana se aplica en el marco normativo establecido por la Unión Europea y los tratados y convenios internacionales y, «si procede», por la normativa básica estatal. Los recurrentes alegan que la cláusula «si procede» supone el desconocimiento de la competencia estatal en la materia. En la misma línea se impugnan el art. 36.2 y, por conexión, el art. 6 de la Ley, que fijan las obligaciones a los prestadores de servicios de televisión y radio en materia de contenidos de la programación, dispuestas tanto por la presente Ley como por las normas que la desarrollen.

Como en el marco del art. 149.1.27ª CE la comunidad autónoma asume competencias de desarrollo legislativo de la normativa básica estatal, el Tribunal declara plenamente acomodado que Cataluña apruebe una ley de desarrollo a cuyas obligaciones se sujeten los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que operen en su ámbito territorial, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal y en las disposiciones comunitarias e internacionales en la materia. La

cláusula «si procede», que el TC admite puede ser interpretada como alusiva a la existencia, o no, de normativa básica, no menoscaba las competencias estatales en dicho sentido, pues afirma que estas no requieren de una salvaguarda explícita, sino que, caso de existir, configurarán en todo caso el marco en que se dicten las disposiciones autonómicas de desarrollo.

### 3.21.3. Implicaciones

El tiempo transcurrido desde la interposición del recurso —3 de abril de 2006— hasta el pronunciamiento de la sentencia —4 de julio de 2017—, así como el contenido de la anterior STC 78/2017 sobre la misma Ley 22/2005, condicionan el contenido de la STC 86/2017 y marcan la línea a seguir, que no es otra que el afianzamiento de la doctrina en cuanto al deslinde de las competencias estatales y autonómicas en materia de telecomunicaciones y de medios de comunicación social, al menos formalmente.

Remitiéndose a la argumentación esgrimida en la sentencia 78/2017, a raíz del recurso interpuesto por el presidente del Gobierno, el Tribunal recalca que las disposiciones estatales en materia de telecomunicaciones corresponden a una competencia exclusiva, no compartida, a diferencia de la de los medios de comunicación social donde, en cambio, sí hay unas normas básicas estatales. Por ello, rechaza la potestad de la Generalidad para definir el contenido de los planes técnicos, aunque admite que puedan delimitar los ámbitos de cobertura.

El Tribunal interpreta que el Estado es el encargado de coordinar la planificación del espacio radioeléctrico y la planificación de la Generalidad, aunque el literal del precepto alude, de hecho, a dos espacios radioeléctricos, el estatal y el autonómico, algo que el Tribunal pasa por alto. Considera inconstitucional y nulo el informe obligatorio de la Generalidad cuando se habiliten bandas, canales y

frecuencias que afecten al territorio de Cataluña «o a un ámbito más amplio»; y lo mismo respecto a las facultades de inspección y sanción cuando incidan en aspectos técnicos.

Más allá de estas cuestiones vinculadas a las telecomunicaciones, el Tribunal solo rechaza por inconstitucional la duración de las licencias, pues para los servicios de comunicación audiovisual locales la ley estatal —la normativa básica vigente al momento de la interposición del recurso— había dispuesto cinco años, frente a los diez de la norma autonómica; y la renovación, que debía ser indefinida y no restringida a uno o dos períodos como pretendía la norma autonómica impugnada (Blasco Gil, 2019: 146).

Ganan claramente en número las disposiciones recurridas de la Ley que son aceptadas como constitucionales por el Tribunal; y es que, como decíamos al inicio de este apartado, el tiempo transcurrido juega a favor de la ley catalana, puesto que la normativa estatal posterior recogerá el sentido de lo que en ella se avanzaba. En definitiva, y a pesar de que el Tribunal reitera la doctrina jurisprudencial anterior, se constata en la sentencia una apertura a las comunidades autónomas, en este caso Cataluña, de potestades en materia de telecomunicaciones, manifestada en los diversos artículos sobre la elaboración, gestión, aprobación de planes técnicos que son considerados constitucionales por interpretarlos como planes de su política audiovisual y en el bien entendido de que se remitirán al marco previsto por los planes técnicos nacionales y las competencias del Estado en la materia.

## 3.22. Sentencia núm. 48/2018 relativa a la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012 que modifica varias leyes audiovisuales

Análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 48/2018, de 10 de mayo, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6687/2012, promovido por el presidente del Gobierno contra los artículos 7, 9 y 10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual.

### 3.22.1. Objeto y justificación de la demanda

El abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 7, 9 y 10 de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual. Transcribimos los artículos a continuación, señalando en negrita las modificaciones o añadidos que hace la nueva ley sobre determinados preceptos de la Ley 22/2005 de la Comunicación Audiovisual de Cataluña.

> ***Artículo 7 de la Ley 2/2012. Modificación del artículo 111 de la Ley 22/2005.***
>
> *Se modifica la letra j del [apartado 2 del] artículo 111 de la Ley 22/2005, que queda redactada del siguiente modo:*
>
> > *[2. El Gobierno tiene competencia para:]*
> > *«j) Ejercer las potestades de inspección, control y sanción en los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual* ***y en la prestación de dichos servicios sin el título habilitante al que se refiere el artículo 37.2. En ejercicio de estas potestades, puede tomar las medidas de protección activa del espectro, de acuerdo con la normativa vigente.****»*

Con respecto a la primera parte del precepto y en relación al inciso «en los aspectos técnicos», el abogado alega los argumentos que ya se esgrimieron en el recurso que desembocó en la STC 78/2017: los aspectos técnicos de la prestación

de servicios de comunicación audiovisual forman parte de la competencia estatal sobre el dominio público radioeléctrico, pues conciernen claramente al medio o recurso técnico que sirve de soporte a los medios de comunicación. Pero no objeta nada respecto al añadido que viene a continuación sobre prestación de servicios sin el título habilitante.

En cambio, sí dirige tacha de inconstitucionalidad frente al nuevo inciso final del art. 111.2 j) de la Ley de la Comunicación Audiovisual de Cataluña, que incorpora la potestad de la Generalidad para tomar medidas de protección activa del espectro, puesto que la gestión del espacio radioeléctrico corresponde al Estado, al tratarse del soporte técnico a través del cual se realiza el servicio de comunicación audiovisual.

El abogado del Estado concluye que el art. 7 de la Ley 2/2012 es inconstitucional pues supone la asunción, por la comunidad autónoma, de competencias sobre potestades accesorias de una actividad que se encuadra en el art. 149.1.21ª CE, por venir referida a los extremos técnicos del soporte o instrumento del que la radio y la televisión se sirven.

***Artículo 9 de la Ley 2/2012. Modificación del artículo 127 de la Ley 22/2005.***

*Se modifica el apartado 2 del artículo 127 de la Ley 22/2005, que queda redactado del siguiente modo:*

> *«2. Corresponde al órgano competente dentro de la Administración de la Generalidad, de oficio o a instancia del Consejo del Audiovisual de Cataluña, el ejercicio de actividades de inspección de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico* ***y, en todo caso, en los supuestos de prestación de servicios audiovisuales sin haber obtenido el título habilitante al que se refiere el artículo 37.2****. Los datos obtenidos como consecuencia de la realización de estas actividades de inspección deben ser*

*remitidos al Consejo del Audiovisual de Cataluña, para que pueda ejercer las potestades de sanción establecidas por el presente título, sin perjuicio de las potestades sancionadoras que corresponden al órgano competente de la Administración en materia de comunicaciones electrónicas.»*

El demandante impugna el apartado 2 del art. 127, cuya primera parte mantiene la redacción inicial y que ya fue recurrido y considerado inconstitucional y nulo por el Tribunal en su STC 78/2017, en cuanto invade la competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.21ª CE, pues la inspección, control y sanción de los aspectos técnicos corresponden al Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones.

Sin embargo, el nuevo inciso añadido por la Ley 2/2012, que reconoce potestades de inspección a la Generalidad en los casos de prestación de servicios sin título habilitante, no resultaría inconstitucional a juicio del abogado del Estado.

***Artículo 10 de la Ley 2/2012. Modificación del artículo 132 de la Ley 22/2005.***

*Se modifica la letra a del artículo 132 de la Ley 22/2005, que queda redactada del siguiente modo:*

*[Son infracciones muy graves:]*

*«a) La prestación de servicios de comunicación audiovisual en los términos establecidos por la presente ley sin disponer de la correspondiente licencia o sin haber realizado la comunicación previa preceptiva, según corresponda,* ***y la colaboración necesaria para la prestación de estos servicios****. Al efecto de determinar el sujeto responsable de la comisión de esta infracción, el Consejo del Audiovisual de Cataluña* ***o el Gobierno, según corresponda****, deben identificar a la persona física o jurídica a la que pueda otorgarse la condición de responsable editorial de los contenidos que se difunden,* ***así como a las personas cuya intervención es necesaria o trascendente para dicha prestación, ya sea como prestadoras de los servicios de apoyo a los servicios de difusión, como distribuidoras de servicios de comunicación audiovisual o como propietarias de los inmuebles desde los que se realizan las actividades de difusión ilegal.****»*

El art. 132 se inserta en el capítulo sobre infracciones y sanciones y, en su letra a), determina una de las infracciones consideradas muy graves. El abogado del Estado alega aquí que combinar elementos de la comunicación audiovisual —el responsable editorial— y de las telecomunicaciones —prestadores de los servicios de apoyo a los servicios de difusión y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, esto es, operadores— genera confusión en cuanto a los títulos competenciales implicados. Como el artículo, en su nueva redacción, amplía el régimen de infracciones a los operadores de telecomunicaciones, no solo a los responsables del medio que no cuenta con título habilitante, está incurriendo en extralimitación competencial; la potestad sancionadora en el ámbito de la comunicación audiovisual no puede extenderse al ámbito de las telecomunicaciones, pues este no constituye un aspecto accesorio de aquel sino una materia competencialmente distinta.

### 3.22.2. Fallo y fundamentación jurídica de la sentencia

El fallo del Tribunal es doble, pues, por un lado, estima parcialmente el recurso, declarando inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos e incisos de la Ley catalana 2/2012:

- El artículo 7, en cuanto al inciso «en los aspectos técnicos» y al inciso «en ejercicio de estas potestades, puede tomar las medidas de protección activa del espectro, de acuerdo con la normativa vigente», que añade al art. 111.2 j) de la Ley 22/2005.

- El artículo 9, que da nueva redacción al art. 127.2 de la Ley 22/2005, en cuanto a los incisos «aspectos técnicos» y «las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico».

Por otro, desestima el recurso respecto al art. 10, que modifica el art. 132 de la Ley 22/2005, por lo que su redacción es plenamente constitucional.

Para el análisis de los incisos de los arts. 111.2 j) y 127.2 de la Ley 22/2005 que juzga inconstitucionales, el Tribunal se remite a las sentencias 78/2017 y 86/2017, que ya se pronunciaron sobre los mismos términos ahora impugnados; por lo que no entra en su examen, sino que declara, como hizo entonces, su inconstitucionalidad y nulidad.

Sí explora, sin embargo, el inciso final añadido al art. 111.2 j) por el art. 7 de la Ley 2/2012 —«en ejercicio de estas potestades, puede tomar las medidas de protección activa del espectro, de acuerdo con la normativa vigente»—; y el art. 10 de la Ley 2/2012, que modifica el art. 132 a) de la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña, que no había sido impugnado con anterioridad.

Vayamos, pues, al art. 7, que introduce el inciso «medidas de protección activa del espectro, de acuerdo con la normativa vigente», como una de las facultades de la Generalidad dentro de sus potestades de inspección, control y sanción. La regulación del espectro (planificación, gestión, control y sanción), que la Ley General de Telecomunicaciones de 2014, vigente al momento de dictar la sentencia, configura como un bien de dominio público cuya titularidad y administración corresponden al Estado, es materia competencial de telecomunicaciones.

En una sentencia anterior sobre dicha ley de Telecomunicaciones (STC 20/2016)[97], el Tribunal daba por válida una nueva función de protección activa del espectro radioeléctrico reconocida al Estado y consistente en la realización de emisiones

[97] STC 20/2016, de 4 de febrero, pronunciada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 709/2015 interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra diversos artículos de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

sin contenidos sustantivos en frecuencias y canales cuyo uso no había sido otorgado, sin conexión alguna con los medios ni con sus títulos habilitantes; mientras que la protección, inspección y control relativos a los medios de comunicación social corresponderían a la comunidad autónoma.

La cuestión que se plantea ahora es la misma, aunque suscitada por la atribución de dicha función a Cataluña; luego los mismos razonamientos, a contrario sensu, sirven para declarar la inconstitucionalidad del inciso final del art. 111.2 j) de la Ley 22/2005.

Finalmente, el Tribunal analiza el art. 10 de la Ley 2/2012, por el que se modifica el art. 132 a) de la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña, y que tipifica como infracción muy grave tanto la prestación de servicios audiovisuales sin disponer de licencia o comunicación previa como la colaboración necesaria.

Ello implica que se incluya como responsables de la infracción no solo a los responsables del medio de comunicación sin título habilitante, sino también a los operadores de telecomunicaciones como colaboradores necesarios. El Tribunal se remite a la STC 78/2017, donde sostiene que corresponde a la comunidad autónoma la competencia para otorgar el título habilitante y las potestades ejecutivas anudadas a ella, como son las de inspección, vigilancia y control.

En el presente caso, afirma que la potestad sancionadora se ejerce en el ámbito de la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social, por lo que incumbe a la comunidad autónoma velar por que no se produzcan emisiones clandestinas o sin los títulos habilitantes. Por tanto, la determinación de los sujetos responsables de las infracciones, en su condición de cooperadores necesarios, se sigue produciendo en el mismo ámbito competencial de titularidad autonómica.

El precepto no hace referencia alguna a los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas, es decir, del dominio público radioeléctrico, por lo que no se puede entender que estén invadiendo competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1.21ª CE. Por consiguiente, el Tribunal desestima la impugnación y considera constitucional el artículo.

### 3.22.3. Implicaciones

La demora en la resolución de los procesos ha originado que se interpusiera este recurso contra la Ley catalana de 2012 cuando todavía pendía otro contra la Ley de Comunicación Audiovisual de 2005, que resulta modificada por aquella. Eso hace que algunas alegaciones de este recurso, así como la fundamentación jurídica del Tribunal, coincidan con las presentadas en su día contra la Ley de 2005.

La única novedad, no tratada en los procesos anteriores, reside en las medidas de protección activa atribuidas a la Generalidad y en la consideración de los operadores de telecomunicaciones como infractores si han sido cooperadores necesarios en una emisión audiovisual clandestina. Es por ello que el Tribunal sí entra a argumentar sobre estos dos aspectos.

La resolución confirma que los aspectos técnicos y los que tienen que ver directamente con el espectro radioeléctrico son competencia exclusiva del Estado, aunque resulta significativo que la Generalidad extienda su capacidad sancionadora a operadores de telecomunicaciones, ya que serán también responsables, como colaboradores necesarios, en el caso de una infracción muy grave cual es la prestación de servicios audiovisuales sin licencia o comunicación previa.

## Conclusiones

Al inicio de esta investigación, nos planteábamos cuál era el diseño competencial en materia de medios de comunicación social y cómo se había ido modelando en la práctica, a través del arbitrio que el Tribunal Constitucional había ejercido mediante las sentencias con las que se ponía fin a diversas controversias que habían ido apareciendo entre el Estado y las comunidades autónomas. Sistematizadas todas estas controversias y analizados tanto los argumentos esgrimidos por las partes demandantes como los fundamentos jurídicos vertidos por el Tribunal para razonar sus fallos, con especial profundidad en los casos que afectan a Cataluña, llega el momento de responder las que preguntas que nos hacíamos en la introducción.

1. **¿Cómo se reparten las competencias en materia de medios de comunicación social entre Estado y comunidades autónomas?**

Tal como establece la Constitución Española de 1978, la materia de medios de comunicación social se enmarca dentro de las competencias exclusivas del Estado del art. 149.1.27ª. Concretamente, al Estado le corresponden las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social; ello, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas.

Se trata de un reparto material, aunque con atribuciones funcionales, pues, aunque la materia de medios de comunicación social esté incluida en el artículo dedicado a las competencias exclusivas del Estado, solo tiene tal condición la normativa básica, reconociéndose el desarrollo legislativo y la ejecución como facultades autonómicas.

Qué sean normas básicas es un concepto que el Tribunal Constitucional ha ido perfilando a través de su jurisprudencia, transitando desde una concepción material de las bases —consideradas como aquellas disposiciones jurídicas, sea cual fuere su rango, de las que pueda deducirse tal condición, que no es otra que la de servir de «mínimo común normativo», fijado y aplicable a todo el territorio nacional— hasta complementarlo, más adelante, con criterios de tipo más formal: las normas básicas deben estar formuladas en una ley y su carácter básico debe estar atribuido de forma expresa o, excepcionalmente, debe poseer una estructura de la que pueda inferirse esa condición con naturalidad (Entrena Cuesta, 2001: 2571; citando SSTC 80/1988, 147/1991 y 385/1993).

La aplicación de esta norma de reparto no ha sido igual en todas las comunidades ni en todos los momentos, debido a la incidencia de las vías de acceso a la autonomía en el techo competencial asumido o alcanzado por aquellas. El distinto nivel competencial de las comunidades irá equiparándose mediante los Acuerdos Autonómicos de 1992 y las sucesivas reformas estatutarias.

En todo caso, el reparto competencial definido en la Constitución no se completa hasta la asunción estatutaria: es el Estatuto el que asume las competencias que, enunciadas en la Constitución, son atribuidas a la comunidad autónoma. Así, Constitución y Estatuto formarán el llamado bloque de constitucionalidad, que se completará, en su caso, con otras leyes, orgánicas u ordinarias, delimitadoras de las competencias.

Como decíamos, la asunción de competencias por parte de las comunidades en la materia que nos ocupa no es, en un principio, homogénea pues depende de la vía de acceso a la autonomía que hayan emprendido: las comunidades de vía lenta ven limitadas sus facultades a las recogidas en el art. 148.1 CE, entre las que no se mencionan las relativas a medios de comunicación social; mientras que las

comunidades de vía rápida acceden desde el inicio a las potestades recogidas en el art. 149.1 CE y, por tanto, a las de desarrollo legislativo y ejecución en la materia que acabamos de citar. Otro condicionante lo constituye la remisión que algunos de los estatutos de autonomía hacen a una ley estatal delimitadora de las competencias en esta área: la ley del Estatuto de la Radio y Televisión de 1980, que permite modular e incluso ampliar las competencias que ostenta la comunidad autónoma en esos primeros años de andadura organizativa. En este sentido, cabe mencionar la Ley del Tercer Canal de 1983, que permitió la creación del ente televisivo madrileño antes de los cinco años, a pesar de ser una comunidad de vía lenta; y es que el Estatuto de Madrid se remitía al Estatuto de Radio y Televisión, el cual, a su vez, lo hacía a la Ley del Tercer Canal; y de aquí, la posibilidad que se abrió para crear este ente en una comunidad autónoma que, en principio, no podía alcanzar el techo competencial máximo.

Transcurridos cinco años desde la promulgación de los estatutos de las comunidades de régimen ordinario (vía lenta), se inicia el proceso para la ampliación de sus competencias y, por tanto, la correspondiente igualación con las de régimen especial, o sea, las que habían accedido a la autonomía plena desde un primer momento. Es un período de gran actividad legislativa sectorial y el que presenta un mayor volumen de controversias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, las cuales ayudan a ir delimitando las competencias.

Finalmente, viene la etapa de posterior ampliación y refuerzo competencial autonómico, cuyo paradigma es la reforma del estatuto catalán de 2006, caracterizado este por usar la fórmula del «blindaje»: descripción minuciosa de las materias y funciones en que se despliegan las competencias. En él, la Generalidad catalana se atribuye, por un lado, competencias exclusivas y compartidas sobre radio, televisión o cualquier otro medio de comunicación

audiovisual y, por otro, solo compartidas en medios de comunicación social en general. Previamente, ha definido las competencias exclusivas como aquellas que solo podrá ejercer la Generalidad y que están integradas por la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva; mientras que, en las compartidas, la Generalidad ostenta esas mismas potestades y función, aunque en el marco de las bases estatales.

Visto lo que se refiere a los medios de comunicación social, nos hemos preguntado también por la competencia en telecomunicaciones pues, aunque el interrogante inicial solo comprendía los primeros, en el desarrollo de este trabajo ha resultado ineludible ampliar el alcance para englobar las telecomunicaciones, en cuanto elementos necesarios asociados a los servicios de comunicación audiovisual. Si bien la Constitución mantiene que son competencia exclusiva del Estado, el transcurso del tiempo y la evolución tecnológica de los medios han contribuido a la aparición de discrepancias sobre la titularidad de ciertas facultades relacionadas con las telecomunicaciones, de las que son una muestra los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Comunicación Audiovisual catalana de 2005. A pesar de ello, el Tribunal ha confirmado que lo relativo a los aspectos técnicos de las telecomunicaciones, como la regulación del espectro radioeléctrico, corresponde al Estado.

## 2. ¿Cómo se ha traducido este reparto competencial en el caso de Cataluña?

Observando específicamente el reparto competencial en lo que incumbe a Cataluña, se observa un cambio sustantivo del primer Estatuto, de 1979, al segundo, de 2006. El Estatuto de Autonomía de 1979 fija una categorización de competencias que viene a coincidir con la empleada por la Constitución: competencia exclusiva (art. 9 EAC 1979), competencia de desarrollo legislativo y ejecución en el marco de la legislación básica del Estado (art. 10) y competencia

de ejecución de la legislación estatal (art. 11). Cada uno de estos tipos es acompañado de una lista de materias, aunque la de medios de comunicación social no aparece en esas listas, ya que se le dedica un precepto aparte: el número 16. En él, la Generalidad, en el marco de la normativa básica estatal, asume el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, en los términos que establezca el ERTV, así como del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social. Igualmente, y en los mismos términos, dispone la posibilidad de crear su propia televisión, radio, prensa y otros medios para el cumplimiento de sus fines. En definitiva, es una definición del reparto respetuosa con las previsiones constitucionales.

En cambio, el Estatuto de 2006 introduce no solo una nueva tipología de las competencias autonómicas, sino también una descripción minuciosa de las materias, aunque esto lo hace en capítulo aparte; es lo que se ha dado en llamar el «blindaje competencial», como señalábamos líneas atrás. Por un lado, define tres rangos de competencias: exclusivas (art. 110 EAC 2006), compartidas (art. 111) y ejecutivas (art. 112).

Primero, en el ámbito de las competencias exclusivas, la Generalidad se arroga íntegramente la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva; y afirma que su ejercicio le corresponde únicamente a ella. Ahora bien, el Tribunal Constitucional, en su sentencia núm. 31/2010, razona que, aunque las competencias exclusivas del art. 110 EAC parezcan proyectarse sobre materias, también cabría deducirlas sobre sectores de una materia en la que pueden incidir competencias exclusivas estatales amén de las autonómicas. Dado que su tenor se refiere estrictamente a la dimensión funcional-normativa de las competencias exclusivas, sin mención de su posible objeto material, concluye que el precepto no es inconstitucional, pero que, al enjuiciar los artículos atributivos de concretas competencias, deberá verificarse si se respeta en cada caso el ámbito de las

competencias exclusivas reservadas al Estado, sea sobre la integridad de una materia, sea respecto de las potestades que le corresponden en sectores de una materia en la que también inciden competencias autonómicas.

Bajo el segundo rango, el de las competencias compartidas, vuelve a incluir la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, aunque esta vez en el marco de las bases que fije el Estado.

En tercer y último lugar, recoge las competencias ejecutivas, por las que se atribuye la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, viéndose la primera limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, según reza la fundamentación jurídica de la STC 31/2010; de lo contrario, parecería agotar la potestad reglamentaria arrogándose la que corresponde al Estado para el desarrollo de su propia legislación.

Por otro lado, y en lo que respecta a la atribución concreta de la competencia sobre la materia de medios de comunicación social (art. 146 EAC 2006), ofrece una formulación más rebuscada que el texto de 1979, pues en lugar de declarar qué facultades pueden ejercer los órganos de la comunidad autónoma —desarrollo legislativo y ejecución—, señala los tipos de competencia —exclusiva, compartida—, lo que hace necesaria una remisión a los artículos donde son definidos.

De este modo, corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalidad y los de ámbito local; así como la compartida sobre la regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías dirigidos al público de Cataluña, y sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de

Cataluña. Además, le corresponde la competencia compartida en materia de medios de comunicación social.

No obstante, por más que el vigente Estatuto hable de competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de cobertura autonómica y local, a partir de lo establecido en la mencionada STC 31/2010 rigen plenamente y, por tanto, la Generalidad debe respetar las normas básicas, fijadas en concreto en la Ley 13/2022 General de Comunicación Audiovisual. Por ejemplo, el art. 49 de la Ley General de Comunicación Audiovisual, que fija unas normas básicas para los servicios de comunicación televisivos sin ánimo de lucro, a partir de las cuales las comunidades autónomas podrán desarrollar la regulación de su prestación y actividad.

3. **En las controversias competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas, ¿qué tipo de proceso se ha empleado más? ¿Cuáles han sido los actores más litigantes? ¿Qué partidos políticos hay detrás?**

El tipo de proceso más empleado ha sido el recurso de inconstitucionalidad, es decir, el dirigido contra leyes. De hecho, es el único utilizado en las reclamaciones presentadas ante el Tribunal Constitucional a partir del año 2000, ya que la interposición del último conflicto de competencia lleva fecha de 1999.

Para valorar el peso de los distintos agentes en las controversias competenciales analizadas, atenderemos al número de litigios planteados, no al de sentencias. Dicho lo cual, recordaremos que se desarrollan un total de 40 litigios, divididos entre 16 conflictos de competencia y 24 recursos de inconstitucionalidad.

De los 16 conflictos de competencia, nueve son iniciados por comunidades autónomas, mientras que siete lo son por el Gobierno de España. Es interesante

reparar en que solo tres comunidades autónomas, del total de 17 más las dos ciudades autónomas, interponen los conflictos de competencia en la materia: Cataluña, País Vasco y Galicia. Por lo que toca a los 24 recursos de inconstitucionalidad, 13 son interpuestos por las comunidades autónomas, nueve por el presidente del Gobierno y dos por grupos de parlamentarios de las Cortes Generales. Las comunidades reclamantes vuelven a ser Cataluña, País Vasco y Galicia, a las que se suma, en esta ocasión, Canarias.

Si sumamos los dos tipos de procedimientos, veremos que el Gobierno promueve 16 litigios —siete conflictos de competencia y nueve recursos de inconstitucionalidad— frente a 22 de las comunidades autónomas —9 conflictos de competencia más 13 recursos de inconstitucionalidad—; aparte, los dos recursos planteados por grupos de parlamentarios del PP. Es decir, los actores más litigantes son las comunidades autónomas y, singularmente, las tres mencionadas —Cataluña, País Vasco y Galicia—, que acaparan prácticamente todas las iniciativas. Se trata justamente de las comunidades que alcanzaron el máximo techo competencial por la vía rápida del art. 151 CE.

Si las atendemos por separado, observamos que Cataluña, con 13 procedimientos (4 conflictos de competencia y 9 recursos de inconstitucionalidad) es la comunidad con mayor número de litigios, ligeramente inferior a los 16 del Estado. Le siguen País Vasco y Galicia, con cuatro cada una (tres conflictos y un recurso el País Vasco; y dos conflictos y dos recursos Galicia). Canarias solo formaliza un recurso de inconstitucionalidad.

De los 13 procedimientos de Cataluña, 11 los entablan ejecutivos de Convergència i Unió —10 durante los diferentes mandatos de Jordi Pujol (cuatro conflictos de competencia y seis recursos de inconstitucionalidad) y uno, un recurso, es interpuesto por un gabinete liderado por Artur Mas. Los dos litigios

restantes hasta completar los 13 pertenecen al tripartito catalán encabezado por Pasqual Maragall, del PSC, aunque las consejerías con competencias en medios de comunicación estuvieron en manos de ERC.

Mientras, el partido político cuya presencia destaca tras los 16 procedimientos que inicia el Gobierno en estos años es el PSOE, con 11 litigios: nueve planteados por los sucesivos gabinetes de Felipe González (cuatro conflictos de competencia y cinco recursos de inconstitucionalidad) y dos recursos por los gobiernos de Zapatero. Le siguen la UCD de Calvo Sotelo, con cuatro (tres conflictos y un recurso); y el PP de Mariano Rajoy, con un solo recurso de inconstitucionalidad. Por tanto, PSOE y Convergència i Unió aparecen igualados y su presencia abrumadora permite inferir su relevante papel en la conformación del sistema de distribución de competencias en la práctica.

Como última nota referente a los sujetos, indicaremos que los grupos de parlamentarios detrás de los dos únicos recursos de inconstitucionalidad instados por tal categoría pertenecen al Partido Popular; son los recursos contra la Ley de Comunicación Audiovisual catalana de 2005 y contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, ambos muy relevantes por la notoria trascendencia de las normas recurridas.

4. **¿Cuáles han sido las materias más debatidas? ¿Cuál ha sido el sentido de los fallos?**

Respecto a las materias más debatidas, sobresale la televisión, con quince litigios (cuatro conflictos de competencia y once recursos de inconstitucionalidad); a continuación, la radio con ocho (cuatro conflictos y cuatro recursos); y, seguidamente, las telecomunicaciones, en lo que afectan a los medios de comunicación audiovisuales, con siete litigios (un conflicto de competencia y seis recursos de inconstitucionalidad), algunos de ellos en combinación con la materia

de medios de comunicación audiovisuales. Es de señalar que, en los últimos años, las sentencias ya no han versado sobre televisión o radio, sino sobre medios de comunicación audiovisuales, en los que los aspectos tecnológicos han ido ocupando cada vez mayor espacio en el ámbito de las reclamaciones competenciales.

En los primeros años, dentro de la categoría televisión, la submateria relacionada con los Consejos Asesores de RTVE en las distintas autonomías fue un tema muy controvertido que dio paso, más adelante, a otras cuestiones como la televisión privada, cuya ley fue recurrida por varios actores, entre ellos el Parlamento Vasco y el Consejo Ejecutivo y Parlamento de Cataluña. También las emisiones clandestinas, la televisión por satélite, el tercer canal o la televisión digital terrenal local han sido otras submaterias que han centrado el interés.

En radio, las concesiones de emisoras en FM, así como las emisiones clandestinas, aglutinaron varios litigios sobre todo en la década de los años 80 del pasado siglo. Por su parte, la materia de telecomunicaciones ha dado pie a varios procesos en los que se discute, sobre todo, la regulación del espacio radioeléctrico, las obligaciones de servicio público de los prestadores de servicios o la titularidad y gestión del canal múltiple.

Atendiendo al sentido de los fallos, en concreto de los conflictos de competencia, ha sido mayoritariamente a favor del Estado: así ocurre de forma neta en ocho de los pronunciamientos del Tribunal; mientras que, en otras tres sentencias, el fallo se divide y reconoce unas competencias al Estado y otras a la comunidad autónoma en cuestión. Tal es el caso de los conflictos interpuestos por el propio Gobierno en torno a la concesión de emisoras radiofónicas en frecuencia modulada hecha por el Gobierno Vasco y a la calificación de películas cinematográficas dispuesta en un decreto y una orden emitidos por la

Generalidad de Cataluña. De los cuatro interpuestos por esta última comunidad, tres se fallan a favor de la misma y uno a favor del Gobierno.

Por lo que respecta a los recursos de inconstitucionalidad, el estudio de la parte dispositiva o final de las sentencias resulta más complejo, al tener que decidir el Tribunal sobre la posible inconstitucionalidad de diferentes artículos, letras o apartados de una ley. Sin embargo, para simplificar, nos ceñiremos al pronunciamiento en sí, tal como consta en el literal de la sentencia, que puede clasificarse en estimatorio, parcialmente estimatorio o desestimatorio; cabiendo incluso una cuarta alternativa, como es la desaparición sobrevenida del objeto del litigio. Pues bien, de los 24 recursos planteados y estudiados, dos han sido estimatorios a favor del Gobierno; ocho parcialmente estimatorios (cinco, a favor del Estado; dos, de Cataluña; y uno, a favor de un grupo de parlamentarios); otros ocho han sido desestimatorios (cuatro, en contra de las pretensiones de Cataluña; dos, de las de Galicia; uno, del País Vasco y otro contra las de Canarias). Por último, están los fallos en que el Alto Tribunal constata la desaparición sobrevenida del objeto: bien sea en unión con un fallo parcialmente estimatorio, lo que ocurre en cinco ocasiones (dos a favor del Estado, dos a favor de Cataluña y uno a favor del grupo parlamentario recurrente); bien sea combinado con un fallo desestimatorio, lo que ocurre en una de las sentencias en la que el demandante era la comunidad autónoma catalana.

Para finalizar este apartado, nos detendremos brevemente en el sentido de los fallos en los procesos planteados por Cataluña o en los que es demandada. Empezando por los cuatro conflictos de competencia que la Generalidad interpone, tres se resuelven a su favor; de los tres que el Gobierno plantea contra decretos catalanes, dos se fallan a favor de Cataluña. Por tanto, cinco de siete conflictos acaban siendo favorables a Cataluña.

En los nueve recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Ejecutivo o el Parlamento catalán, encontramos fallos variados: parcialmente estimatorio en dos casos; desestimatorio, en cuatro; desaparición sobrevenida del objeto con fallo parcialmente estimatorio, en dos; y desaparición sobrevenida del objeto con fallo desestimatorio, en uno. Agrupando los fallos parcialmente estimatorios, con o sin desaparición sobrevenida, el resultado arroja cuatro de los nueve recursos. Cuando es una ley catalana la recurrida, lo que vemos que ocurre en cinco ocasiones (tres por el Estado y dos por grupos de parlamentarios), el fallo es parcialmente estimatorio en tres, mientras que en las dos sentencias restantes el veredicto combina la desaparición sobrevenida del objeto con un fallo parcialmente estimatorio; es decir, los cinco son parcialmente estimatorios a las reclamaciones de los demandantes, Estado y grupos de parlamentarios; se trata de los recursos ya citados contra la Ley de Comunicación Audiovisual de 2005 y contra la reforma del Estatuto de Autonomía de 2006. Sin embargo, habrá que estar a lo que marca el veredicto en la concreta materia de medios de comunicación social para ver el alcance del fallo y si es realmente, en ese caso, estimatorio o no.

**5.- De las controversias planteadas entre el Estado y la comunidad autónoma de Cataluña, ¿cuáles han sido las más trascendentales y por qué?**

La trascendencia de las controversias en las que participa la Generalidad de Cataluña, ya sea como demandante o como demandada, se debe no solo al volumen de litigios resueltos por el Tribunal Constitucional —23 de un total de 40—, ni al hecho de protagonizar las dos primeras sentencias sobre medios de comunicación social (STC 10/1982 sobre el Consejo Asesor de RTVE en Cataluña y STC 26/1982 sobre la concesión de emisoras de radio en frecuencia modulada), sino también y fundamentalmente a la relevancia de algunas de estas sentencias como hemos tratado de argumentar en los apartados de implicaciones que se recogen en el capítulo 3.

Los temas discutidos en las sentencias estudiadas son diversos, yendo desde las concesiones de FM y la configuración de los Consejos Asesores de RTVE, como veíamos en el párrafo anterior, hasta las subvenciones en prensa, la televisión privada o las competencias sobre el espectro radioeléctrico conectadas con los medios de comunicación audiovisuales. Otros temas que aparecen son la cinematografía, donde hay varias sentencias de los años 80 promovidas al cincuenta por ciento por el Gobierno y por la comunidad autónoma catalana, y cuyas disputas sirven para aclarar el ámbito competencial que la ampara y que no será finalmente el de los medios de comunicación social sino el de cultura, pasando por el de ocio y espectáculos. Con el tiempo, algunas temáticas desaparecen (el cine, las subvenciones en prensa o los Consejos Asesores de RTVE) y dan paso a otros asuntos o reclamaciones acordes con la evolución tecnológica, normativa y de hábitos en los usuarios.

En función de sus implicaciones, destacan la STC 31/2010 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que interpreta el alcance de las competencias autonómicas en materia de medios en los términos que hemos explicado páginas atrás, por lo que no insistiremos en ella; la STC 26/1982 sobre concesión de emisoras en frecuencia modulada; y las sentencias 78/2017 y 86/2017 relativas a la Ley 22/2005 de la comunicación audiovisual de Cataluña.

La STC 26/1982 concluye que el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia es, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido entre el Estado y la comunidad autónoma. Al Estado le corresponden las normas delimitadoras de la utilización del espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión; las que regulan las condiciones básicas para la prestación del servicio; la elaboración de planes nacionales; la fijación de las condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas. A la comunidad autónoma de Cataluña le incumben la resolución de las

solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada; el otorgamiento de las concesiones de instalación y funcionamiento; así como la regulación de los procedimientos de adjudicación.

Los hechos posteriores corroboraron la reacción satisfactoria de la Generalidad al fallo del Tribunal, puesto que la sentencia abrió camino para que, años después, la administración autonómica otorgara también las licencias de televisión digital terrestre de cobertura autonómica y local, desempeñando así un rol activo en la articulación de un panorama mediático propio y en catalán (al premiar claramente en las convocatorias las emisiones en lengua catalana).

Cabe matizar que la STC 108/1993 establece que la competencia para la inspección y sanción de emisiones clandestinas de FM también corresponde a la Generalidad. Se abre así el paso para que suceda lo mismo más adelante, con la llegada de la TDT, con las emisiones clandestinas de televisión, siempre que la adjudicación de las concesiones dependa de la Generalidad (STC 5/2012).

Finalmente, la relevancia de las mencionadas sentencias de 2017 relativas a la ley 22/2005 obedece a que reconocen el nuevo paradigma mediático público que la ley catalana anticipa y que, luego, la ley estatal de 2010 acaba consagrando: es la sustitución del concepto de servicio público por el de servicio de interés general y la desaparición de la concesión, que pasa a ser sustituida por las figuras de la licencia o de la comunicación previa, dependiendo del uso o no del espacio hertziano.

El Tribunal Constitucional mantiene el deslinde entre la competencia compartida en medios de comunicación social y el carácter exclusivo de las competencias estatales en telecomunicaciones, si bien admite que la comunidad autónoma pueda diseñar sus planes técnicos de radio y televisión. Dado que, según jurisprudencia anterior, la planificación del espectro radioeléctrico es uno de los

componentes de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones, el Tribunal resuelve esta aparente contradicción interpretando que los planes autonómicos son una plasmación de la política audiovisual propia de la comunidad autónoma.

Estos planes entran en juego cuando, agotada la competencia estatal —por haber delimitado el Estado las bandas, canales o frecuencias a través de sus instrumentos de planificación—, la comunidad autónoma procede a configurar su espacio audiovisual, decidiendo qué canales de ámbito autonómico serán explotados por el servicio público de comunicación audiovisual o por empresas privadas en régimen de licencia.

Es así que el contenido de los planes técnicos autonómicos podrá incidir en los ámbitos de cobertura de los canales autonómicos privados —explotados por empresas privadas—, es decir, puede decidir qué porcentaje de población abarcarán, siempre que se acomode a la planificación estatal; pero no tiene margen de maniobra en cuanto a cuáles sean los sistemas de difusión de señales, las bandas, los canales, las frecuencias, las potencias y los emplazamientos de las estaciones.

El Tribunal tampoco admite que, en el apartado de coordinación, la comunidad autónoma establezca un informe preceptivo previo a la habilitación de bandas, canales y frecuencias pues, siendo esta una materia de competencia exclusiva estatal, es al Estado al que le incumbe fijar las técnicas de coordinación necesarias. Lo mismo ocurre cuando se refiere a las facultades de inspección y sanción de los aspectos técnicos o a la modificación de los parámetros técnicos de la licencia o autorización; al atribuírselas, la Generalidad invade la competencia exclusiva del Estado, por lo que son declaradas inconstitucionales.

Son, en realidad, pocos los elementos de las competencias en telecomunicaciones que el Tribunal rechaza abiertamente por inconstitucionales y, menos aún, los relativos a los medios de comunicación social. En esta última materia, la sentencia declara que solo las disposiciones relativas a la duración (10 años, renovables por uno o dos períodos iguales) e intransmisibilidad de la licencia incumplen las normas básicas estatales contenidas en la Ley General de la Comunicación Audiovisual de 2010, que amplía el plazo a 15 años renovables ilimitadamente y que sí permite la transmisión de las licencias, con autorización previa y cumpliéndose determinadas condiciones.

Por consiguiente, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que, en la configuración del mapa mediático español, tal como lo conocemos hasta ahora, han tenido una relevancia indiscutible las controversias planteadas por o en torno a la normativa y actividad de la Generalidad de Cataluña sobre medios de comunicación social.

## Bibliografía


Abellán Matesanz, Isabel María (2000): «Recensión del libro de Enrique Arnaldo Alcubilla y José Joaquín Mollinedo Chocano: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*», *Revista de Administración Pública*, nº 152, pp. 479-486.

Aguado Guadalupe, Guadalupe y Blasco Gil, José Joaquín (2020): «An in-depth look at media subsidies in Spain's autonomous communities in 2019», *Trípodos*, nº 48, pp. 153-170.
https://raco.cat/index.php/Tripodos/article/view/385640

Aguado Guadalupe, Guadalupe y Blasco Gil, José Joaquín (2023): «Ayudas públicas autonómicas a medios de comunicación en España: cuantía, beneficiarios e impacto en las cuentas de resultados», *Communication & Society*, nº 36(1), pp. 81-93.

Aguado Renedo, César (1996): «Reseña del libro de AA.VV.: *Uniformidad o diversidad de las Comunidades Autónomas*», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 47, pp. 398-401.

Aja, Eliseo (1989): «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en España. Balance y perspectivas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, nº 4, pp. 233-254.

Aja, Eliseo (1996): «La construcción y evolución del Estado autonómico en España (1977-1995)», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58, nº 3, pp. 169-191.

Albertí Rovira, Enoch (2009): «Les comunitats autònomes». En Gerpe Landín, Manuel (coord.). *Dret constitucional*. Barcelona: UOC.

Alonso de Antonio, José Antonio y Alonso de Antonio, Ángel Luis (2018): *Derecho constitucional español* (7ª edición). Madrid: Editorial Universitas.

Álvarez Conde, Enrique; García-Moncó, Alfonso y Tur Ausina, Rosario (2013): *Derecho autonómico*. Madrid: Tecnos.

Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario (2018): *Derecho constitucional* (8ª edición). Madrid: Tecnos.

Alzaga Villaamil, Óscar; Gutiérrez Gutiérrez, Ignacio; Reviriego Picón, Fernando; Salvador Martínez, María (2012): *Derecho político español según la Constitución de 1978. Vol. II: Derechos fundamentales y órganos del Estado* (5ª edición). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

Antón García, Carlos (2021): *Las leyes de transferencia y delegación en España, casuística y jurisprudencia constitucional* (Trabajo fin de grado).

https://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/53622/TFG-D_01378.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Aparicio Pérez, Miguel Ángel y Barceló i Serramalera, Mercè (coord.) (2016): *Manual de Derecho Constitucional*. Barcelona: Atelier.

Aragón Reyes, Manuel (2013): «La reforma de los Estatutos de Autonomía». En Aragón Reyes, Manuel. *Estudios de Derecho Constitucional* (3ª edición) (pp. 885-908). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Balaguer Callejón, Francisco (coord.) (2015): *Manual de Derecho Constitucional.* Vol. I (10ª edición). Madrid: Tecnos.

Barceló i Serramalera, Mercè (2004): «Los conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas en perspectiva». En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.). *Constitución. Desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003)* (pp. 451-473). Barcelona: J. M. Bosch Editor, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Bastida Freijedo, Francisco José (2004): «Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 71, pp. 161-186.

Benzo Sainz, Isabel (1993): *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Telecomunicaciones y medios de comunicación social.* Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública.

Besalú, Reinald (2017): «La televisió». En Civil i Serra, Marta, Corbella Cordomí, Joan M., Ferré Pavia, Carme y Sabaté i Salazar, Joan (eds.). *Informe de la comunicació a Catalunya 2015-2016* (pp. 133-155). Barcelona: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona; Generalitat de Catalunya.

Biglino Campos, Paloma y Durán Alba, Juan Fernando (2013): «Competencias y financiación de las comunidades autónomas». En Biglino Campos, P., Bilbao Ubillos, J. M., Rey Martínez, F., Matía Portilla, F. J. y Vidal Zapatero, J. M. (coords.). *Lecciones de Derecho Constitucional II* (pp. 333-350). Valladolid: Thomson Reuters Lex Nova.

Blanco Valdés, Roberto L. (2008): «Acerca del blindaje competencial y de su inconstitucionalidad». En Carrillo, Marc (coord.). *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura.* Vol. 2 (pp. 1597–1616). Madrid: Cortes Generales.

Blanco Valdés, Roberto L. (2016): «¿Por qué la federalización de España no ha colmado la reivindicación nacionalista?». En Rubio Llorente, Francisco *et al.* (ed.). *La Constitución*

*política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 417-437). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Blasco Gil, José Joaquín (2019): *La reforma audiovisual a Catalunya (2003-2010): augment de competències pel CAC, una llei pel sector i intent de desgovernamentalitzar els mitjans públics* (Tesis doctoral). Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona.

Caamaño Domínguez, Francisco, Gómez Montoro, A. J., Medina Guerrero, M. y Requejo Pagés, J. L. (2000): *Jurisdicción y procesos constitucionales* (2ª ed., rev. y ampl.). Madrid: McGraw-Hill.

Carrasco Canals, Carlos (1989): «Las transferencias de competencias de titularidad estatal en las comunidades autónomas: los casos de Canarias y Valencia», *Revista de Administración Pública*, nº 120, pp. 361-380.
https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/236631989120361.pdf

Carreras Serra, Francesc de (2003): «Cataluña. La autonomía de Cataluña (1977-2003): una interpretación». En Espín Templado, Eduardo (coord.). *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (pp. 235-278). Madrid: Ministerio de la Presidencia, Secretaría General Técnica, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Carreras Serra, Francesc de (2010): *Sistema constitucional espanyol*. Barcelona: UOC.

Carreras Serra, Francesc de (2016): «Una posible reforma constitucional del sistema de distribución de competencias». En Rubio Llorente, Francisco *et al.* (ed.). *La Constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes* (pp. 457-475). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Castellà Andreu, Josep Maria y Expósito Gómez, Enriqueta (2021): «El régimen competencial y el sistema de financiación de las comunidades autónomas», en Castellà Andreu, Josep Maria (ed.). *Derecho constitucional básico* (6ª edición) (pp. 399-416). Barcelona: Huygens.

Constituido el Consejo Asesor de RTVE en Cataluña. (23 de julio de 1981). *El País*.
https://elpais.com/diario/1981/07/23/radiotv/364687201_850215.html

Cortes Valencianas, Servicios Jurídicos (2016): *Informe sobre los Consejos Asesores de RTVE en las comunidades autónomas*.
https://www.cortsvalencianes.es/informesjuridicos/390.pdf

Dávila Rivera, Juan Ernesto (2017): «El reparto de competencias entre el Gobierno federal de Estados Unidos de América y sus estados», *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 5, junio 2017, pp. 189-239.

https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/135900/El_reparto_de_competencias_entre_el_Gobi.pdf;jsessionid=A23EB7E9160CC5E096C9AC6E661BCBD4?sequence=1.

Díaz Sotero, Paloma (18 de junio de 2006): El Estatut, paso a paso. *El Mundo*. https://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/30/espana/1143708437.html

Elvira Perales, Ascensión y Espinosa Díaz, Ana (coords.) (2017): «Actividad del Tribunal Constitucional: relación de sentencias dictadas durante el segundo cuatrimestre de 2017», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 111, pp. 223-255. https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.08

Entrena Cuesta, Rafael (2001): «Comentarios a los artículos 2, 148 y 149 de la Constitución». En Garrido Falla, Fernando *et al*. *Comentarios a la Constitución* (3ª edición) (pp. 45-60 y 2536-2572). Madrid: Civitas.

Fernández Alonso, Isabel y Santana Cruz, Fernanda (2000): *Estado y medios de comunicación en la España democrática*. Madrid: Alianza Editorial.

Fernández Alonso, Isabel y Blasco Gil, José Joaquín (2005): «Las ayudas públicas a la prensa en Cataluña (2000-2003)», *Sphera Publica*, Murcia, nº 5, pp. 181-199.

Fernández Alonso, Isabel y Espín, Marc (2015): «Les polítiques de comunicació» en Civil i Serra, Marta, Corbella Cordomí, Joan M., Ferré Pavia, Carme y Sabaté i Salazar, Joan (eds.). *Informe de la comunicació a Catalunya 2013-2014* (pp. 21-32). Barcelona: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona; Generalitat de Catalunya.

Fernández Alonso, Isabel y Espín, Marc (2017): «Les polítiques de comunicació» en Civil i Serra, Marta, Corbella Cordomí, Joan M., Ferré Pavia, Carme y Sabaté i Salazar, Joan (eds.), *Informe de la comunicació a Catalunya 2015-2016* (pp. 37-50). Barcelona: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona; Generalitat de Catalunya.

Fernández Farreres, Germán (1984): «El sistema de conflictos de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 12, pp. 105-152.

Fernández de Frutos, Marta (2004): «Los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad: el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad». En Gavara de Cara, Juan Carlos (ed.). *Constitución. Desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003)* (pp.427-450). Barcelona: J. M. Bosch Editor, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

García Canales, Mariano y Díaz Romero, Leocadia (2011): «Comunidad autónoma de Les Illes Balears». En Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.).

*Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II: Organización general y territorial del Estado* (pp. 563-569). Pamplona: Civitas, Thomson Reuters.

García Canales, Mariano y Gálvez Muñoz, Luis A. (2011): «Comunidad autónoma de Madrid». En Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II: Organización general y territorial del Estado* (pp. 569-574). Pamplona: Civitas, Thomson Reuters.

García Canales, Mariano y Montaner Salas, Carlos (2011): «Comunidad autónoma de Cataluña». En Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II: Organización general y territorial del Estado* (pp. 539-550). Pamplona: Civitas, Thomson Reuters.

García de Enterría, Eduardo (2008): «El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978», *Revista de Administración Pública*, nº 175, pp. 217-250.

García Roca, Javier (1993): *Los Conflictos de competencia entre el estado y las comunidades autónomas: una aproximación desde la jurisprudencia constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Gavara de Cara, Juan Carlos y Roig Batalla, Antoni (2009): *Sistema constitucional espanyol*. Barcelona: UOC.

Gifreu, Josep (dir.) y Corominas, Maria (coord..) (1991): *Construir l'espai català de comunicació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Centre d'Investigació de la Comunicació.

Gómez-Reino Carnota, Enrique (1991): «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medios de comunicación social». En Martín-Retortillo Baquer, Sebastián (coord.). *Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 4 (pp. 3518-3543). Madrid: Civitas.

Guimerà i Orts, Josep Àngel (2006): *La televisió local a Catalunya: gestació, naixement i transformacions (1976-2005)* (Tesis doctoral). Bellaterra: Facultad de Ciencias de la Comunicación.

Guimerà i Orts, Josep Àngel y Blasco Gil, José Joaquín (2012): «La formación histórica del sistema televisivo autonómico público en España (1982-2011)». En Miguel de Bustos, Juan Carlos y Casado del Río, Miguel Ángel (coords.). *Televisiones autonómicas. Evolución y crisis del modelo público de proximidad* (pp. 33-47). Barcelona: Gedisa.

Guimerà i Orts, Josep Àngel (2014): *Les polítiques de mitjans de comunicació durant els governs de Jordi Pujol: premsa, ràdio i televisió en el procés de reconstrucció nacional de Catalunya*. Barcelona: Proa.

Guimerà i Orts, Josep Àngel y Blasco Gil, José Joaquín (2017): «Políticas de televisión en las comunidades autónomas. Los casos de Andalucía, Cataluña, Extremadura y Madrid». En Fernández Alonso, Isabel (ed.). *Austeridad y clientelismo. Política audiovisual en España en el contexto mediterráneo y de la crisis financiera* (pp. 238-257). Barcelona: Gedisa.

Guimerà i Orts, Josep Àngel y Fernández Viso, Ana (2014): «National reconstruction and the Media in Catalonia». En Jones, Huw David (ed.). *The Media in Europe's Small Nations* (pp. 47-65). Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

Guimerà i Orts, Josep Àngel, Monedero Morales, Carmen del Rocío y Martori Muntsant, Aida (2017). «Digitalización, crisis económica y televisión pública local en España. Los casos de Andalucía y Cataluña (2010-2015)», *Revista Latina de Comunicación Social*, nº 72, pp. 574-589.
https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1180

Harguindéguy, Jean-Baptiste, Rodríguez-López, Emilio y Sánchez, Almudena (2017): «Los conflictos intergubernamentales entre España y Cataluña». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 158, pp. 79-96.
http://dx.doi.org/10.5477/cis/reis.158.79

Hernández Lafuente, Adolfo y González García, M.ª Ángeles (1993): «Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo», *Documentación Administrativa*, núms. 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), pp. 135-183.
https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/issue/view/294

Iglesias González, Felipe (2013): «Una crítica del reparto de competencias en la Constitución, su desarrollo y alguna sugerencia», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 28, 2013-II, pp. 133-159.
https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/5752/6186.

Jimena Quesada, Luis (2002): «La evolución y desarrollo del Estado de las autonomías: sistema competencial y relaciones Estado-comunidad autónoma-Unión Europea». En Sánchez Ferriz, Remedio y García Soriano, María Vicenta (coords.). *Funciones y órganos del Estado constitucional español* (pp. 417-458). Valencia: Tirant lo Blanch.

Jiménez Campo, Javier (1989): «¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado autonómico», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 27, pp. 39-92.

Jones, Daniel E. (2001): «La comunicación en España. 25 años después de Franco (1975-2000)», *Signo y Pensamiento*, nº 39, pp. 65-77.
https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/signoypensamiento/article/view/2942/2243

Jones, Daniel E. (2004): «La globalización comunicativa en Cataluña: procesos y tendencias», *Zer: Revista de Estudios de Comunicación*, nº 16, pp. 27-43.
https://ojs.ehu.eus/index.php/Zer/article/view/5303/5159

Jones, Daniel E. (2007): «Pujol y la construcción de un espacio catalán de comunicación. Interacciones entre instituciones políticas y empresas mediáticas (1980-2003)», artículo póstumo, *Ámbitos*, nº 16, pp. 499-524.
https://revistascientificas.us.es/index.php/Ambitos/article/view/9671/8474)

La Generalitat elimina el Consejo Asesor de RTVE en Cataluña. (6 de abril de 2017). *ABC*.
https://www.abc.es/espana/catalunya/politica/abci-generalitat-elimina-consejo-asesor--rtve-cataluna-201704061224_noticia.html

Latorre Vila, Luis (2015): «Reproducción de normas estatales por leyes autonómicas: deficiente técnica normativa e ¿inconstitucionalidad?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 9, pp. 99-12.

López Guerra, Luis (2018): «La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas». En López Guerra, Luis, Espín, Eduardo, García Morillo, Joaquín, Pérez Tremps, Pablo y Satrústegui, Miguel. *Derecho constitucional. Volumen II: Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado* (11ª edición) (pp. 289-304). Valencia: Tirant lo Blanch.

López López, Bernat, Huertas Bailén, Amparo y Peres-Neto, Luiz (eds.) (2023): *Informe de la Comunicació a Catalunya 2021-2022*, Bellaterra: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona.
https://ddd.uab.cat/pub/llibres/2023/284362/infcomcat_a2023.pdf

Marcos, Ana de (1994): «Jurisprudencia constitucional sobre el principio de cooperación», *Documentación Administrativa*, nº 240, pp. 265-353.

Martín Cubas, Joaquín (2005): «La reforma del Estatuto de la Comunitat Valenciana», *Revista de las Cortes Generales*, nº 66), pp. 149-190.
https://doi.org/10.33426/rcg/2005/66/510

Martori Muntsant, Aida (2023): «Las dinámicas multimedia y transmedia en la prensa de proximidad: ¿utopía o realidad? Un análisis del caso catalán», *Revista Mediterránea de Comunicación*, vol. 14, nº 2, pp. 299–309.
https://doi.org/10.14198/MEDCOM.23868

Ministerio para las Administraciones Públicas (1993): *El Estado autonómico: Instituciones, competencias, cooperación y aspectos socioeconómicos* (1ª edición). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Secretaría General Técnica (marzo 2011): *Estatutos de autonomía por materias*. 5ª edición. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica--territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/estatutos_materias/parrafo/017/text_es_files/Estatutos-Completo.pdf

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2020): *Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Boletín informativo)*. Primer trimestre 2020. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/politica--territorial/autonomica/regimen_juridico/Bolet-n-Trimestral---Primer-trimestre-2020

Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (2025): *Procesos de reforma de los Estatutos de Autonomía*. https://www.mptfp.gob.es/portal/politica--territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/Estatutos_reformas.html

Moragas i Spà, Miquel de y Corominas Piulats, Maria (1988): *Local communication in Catalonia (1975-1988). Media spaces and democratic participation*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Moragas i Spà, Miquel de, Fernández Alonso, Isabel y López, Bernat (2003): «Les polítiques de comunicació». En Corominas i Piulats, Maria y Moragas i Spà, Miquel de (eds.). *Informe de la comunicació a Catalunya 2001-2002* (pp. 231-246). Bellaterra: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Moragas Spà, Miquel de y Fernández Alonso, Isabel (2005): «Les polítiques de comunicación». En Corominas Piulats, Maria, Moragas Spà, Miquel de y Guimerà i Orts, Josep Àngel (eds.). *Informe de la comunicació a Catalunya 2003-2004* (pp. 231-245). Bellaterra: Institut de la Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona.

Muñoz Machado, Santiago (1983): «La interpretación de la Constitución, la armonización legislativa y otras cuestiones (La sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983: asunto LOAPA)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 9, pp. 117-145. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/249943.pdf

Muñoz Machado, Santiago (1992): "Los pactos autonómicos de 1992: la ampliación de competencias y la reforma de los estatutos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 128, mayo-agosto 1992, pp. 85-105.

Muñoz Machado, Santiago (2007): *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I (2ª edición). Madrid: Civitas.

Muñoz Machado, Santiago (2011): «Distribución territorial de competencias». En Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II: Organización general y territorial del Estado* (pp. 468-472). Pamplona: Civitas, Thomson Reuters.

Ortega, Luis (2010): «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 90, pp. 267–285.
http://www.jstor.org/stable/24886135

Pemán Gavín, Juan (2009): «El sistema español de autonomías territoriales: apuntes para un diagnóstico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, pp. 11-74.

Peñafiel, Carmen, Casado, Miguel Ángel y Fernández, Lidia (2005): «La radiodifusión en la comunidad autónoma vasca: un modelo de concentración», *ZER*, nº 18, pp. 43-66.

Pérez i Velasco, Maria del Mar (1992): *La conflictivitat competencial. Mitjans de comunicació social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.

Punset Blanco, Ramón (2011): «Conflicto de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas». En Aragón Reyes, Manuel (dir.) y Aguado Renedo, César (codir.). *Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo II: Organización general y territorial del Estado* (pág. 484-489). Pamplona: Civitas, Thomson Reuters.

Quadra-Salcedo Janini, Tomás de la (2010): «El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 90, pp. 287–334.
http://www.jstor.org/stable/24886136

Quintana Petrus, Josep Maria (1984): *El Estatuto de autonomía para las Islas Baleares: análisis jurídico y sistemático*. Madrid: Civitas.

Requejo Pagés, Juan Luis (coord.) (2001): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado.

Ridao, Joan (2018): *Curs de Dret Públic de Catalunya* (3ª edición). Madrid: Marcial Pons.

Satrústegui Gil-Delgado, Miguel (2011): «Fundamentos del régimen jurídico de la televisión y de la radio privadas», *Revista de Administración Pública*, nº 185, pp. 163-206.
https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3732681.pdf

Seijas Villadangos, M.ª Esther (2021): «El Estado autonómico». En Castellà Andreu, Josep Maria (ed.). *Derecho constitucional básico* (6ª edición) (pág. 343-361). Barcelona: Huygens Editorial.

Soto Sanfiel, María Teresa y Ribes i Guàrdia, Francesc Xavier (2003): «Evolución de la TDT en España», en *Telos*, nº 57, Oct.-Dic. 2003. https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero057/evolucion-de-la-tdt-en--espana/

Tomás y Valiente, Francisco (1988): *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tecnos.

Tomás y Valiente, Francisco (1991): «El Tribunal Constitucional español: diez años de funcionamiento», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 31, pp. 19-36.

Torres Muro, Ignacio (1999): *Los Estatutos de Autonomía*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Tribunal Constitucional, Secretaría General (2021): *Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE (prontuario)*, pp. 535-562. Madrid: Tribunal Constitucional http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/InformacionRelevante/Jurisprudencia en materia competencial.pdf

Vintró, Joan (2011): «El desplegament de l'Estatut del 1979 i l'Estatut del 2006». En Barceló, Mercè y Vintró, Joan (coords.). *Dret Públic de Catalunya* (2ª edición) (pp. 71-112). Barcelona: Atelier.