

los entes públicos Radiotelevisión Vasca y Ferrocarriles Vascos, a acudir a los Tribunales ordinarios si se les denegaran las preceptivas autorizaciones administrativas para usar equipos y aparatos radioeléctricos de forma arbitraria o con desviación de poder. Mas nada de ésto —como parece creerse en la demanda— puede ser objeto de discusión en un conflicto constitucional, circunscrito a resolver la titularidad de las competencias y a impedir la alteración de las reglas constitucionales de distribución de competencias.

4. En suma, no hay aquí desbordamiento alguno por parte del Estado en el ejercicio de su competencia para ordenar de manera exclusiva las telecomunicaciones y la radiocomunicación (art. 149.1.21 de la Constitución), con la excepción que supone la competencia dispuesta en el art. 149.1.27 de la Norma fundamental y recogida en el art. 19 del Estatuto del País Vasco, así como la del art. 10.32 del mismo Estatuto, competencia, la de ferrocarriles, esta última que —como se ha dicho— posee un régimen jurídico propio; ni existe una afectación directa y un subsiguiente menoscabo de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles o radio y televisión que pudiera entenderse constitutiva de una transgresión del orden constitucional de competencias.

#### FALLO

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

Ha decidido

Declarar que las competencias controvertidas y ejercidas a través del Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, corresponden al Estado.

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

Dada en Madrid a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**15941** *Pleno. Sentencia 168/1993, de 27 de mayo. Recursos de inconstitucionalidad 525/1988, 534/1988 y 536/1988 (acumulados). Promovidos por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Cam-

pos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad núms. 525, 534 y 536/88, acumulados e interpuestos, respectivamente, por don Javier Varona Gómez-Acedo, Jefe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, en nombre y representación de éste, don Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia, en su representación y defensa, y por doña Imma Folchi i Bonafonte, Abogada de la Generalidad de Cataluña, en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo; recursos promovidos contra los siguientes artículos de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones: a) arts. 26, apartados 1.º, 2.º y 5.º; 31, apartado 1.º; 36, apartado 1.º y Disposición adicional sexta (núm. 525/88); b) arts. 26, 27, 28, 31, 33 y Disposición adicional sexta de la precitada Ley (núm. 534/88); y c) arts. 7, apartado 4.º, párrafo final; 11; 25, apartado 6.º; 26, apartados 2.º y 5.º e inciso final del apartado 6.º; 28, apartado 4.º; 31, apartado 1.º; 36, apartado 2.º, y Disposición adicional sexta de la referida Ley (núm. 536/88). Ha comparecido el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 21 de marzo de 1988 y registrado en este Tribunal el día 23 siguiente con núm. 525/88, don Javier Varona Gómez-Acedo, Jefe de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, en representación de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los precitados preceptos de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones con fundamento en las siguientes alegaciones:

A) La Ley recurrida, a pesar de su encabezamiento y de que en su art. 1 invoca el art. 149.1.21 C.E., en su inciso «telecomunicaciones», como título competencial de cobertura, contiene una amplia regulación de los medios de comunicación social y, en concreto, de la radiodifusión sonora, aspectos que realmente encuentran acogida entre las materias establecidas en el art. 149.1.27 de la Norma fundamental. En este contexto, el art. 31.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias asume la competencia de: «Desarrollo legislativo y de ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de la Radio y de la Televisión, régimen de prensa y demás medios de comunicación social». Por consiguiente, aplicando lo dispuesto en el citado art. 149.1.27 C.E., corresponde al Estado únicamente dictar las normas básicas en esta materia, sin agotar toda la regulación posible. El propio Tribunal Constitucional ha delimitado el alcance de lo básico en materia de radiodifusión en las SSTC 10, 26 y 44/1982 y la propia Administración estatal ha aceptado esta delimitación en el Real Decreto 801/1986, de 2 de marzo, sobre traspaso de funciones en materia de medios de comunicación social a Canarias, disposición referida a radiodifusión en modulación de frecuencias.

B) El segundo motivo de inconstitucionalidad radica en el distinto tratamiento legal a efectos competenciales según que las emisiones se produzcan en una u otra

frecuencia. La Ley reconoce competencias a las Comunidades Autónomas respecto de la radiodifusión emitida en ondas métricas con modulación de frecuencia, negándola en las emisiones realizadas en ondas larga y corta, servicios que el Estado se reserva según el art. 26.1 de la Ley recurrida. En onda media se excluye también (art. 26.2) la competencia autonómica, tanto mediante la modalidad de gestión directa como indirecta o a través de concesión. No existe fundamento constitucional o estatutario alguno para esta distinción. Podría pensarse que sólo las emisiones en frecuencia modulada tienen un alcance coincidente con el del territorio de una Comunidad Autónoma, mientras que las emitidas en otras ondas sobrepasan tales ámbitos. Pero esta afirmación «adolece de tanta inexactitud física como de heterodoxia jurídica»: No puede sostenerse que las emisiones en frecuencia modulada no sobrepasen los límites territoriales de la Comunidad Autónoma en que se instalen, pues, en su inmensa mayoría, las emisiones se producen «en cadena» y su audición es perceptible en todo el territorio nacional; algo similar puede decirse de las emisoras que emitan en el borde territorial de una Comunidad Autónoma; y, por el contrario, es obvio que una emisión en onda media desde Canarias no sería audible en el territorio peninsular.

Con mayor relevancia, no puede afirmarse que la delimitación competencial en radiodifusión sonora se establezca en función del alcance de las emisiones. Cuando la Constitución ha querido en su art. 149.1 delimitar la competencia conforme al criterio de la territorialidad, lo ha hecho expresamente (v.gr. núms. 21 y 22), mas no ocurre así con el título del núm. 27. Y la STC 37/1981 admitió la eficacia extraterritorial de los actos de las Comunidades Autónomas. Es no menos cierto que la reserva de las bases en favor del Estado (atribución de frecuencia y potencia de las emisiones, normas técnicas de prestación del servicio, elaboración de un Plan nacional...) permite garantizar suficientemente el correcto uso de sus competencias por parte de las Comunidades Autónomas y el respeto a los Tratados internacionales, tanto en las emisiones en frecuencia modulada como en el resto.

Como conclusión, la Ley impugnada no puede regular extremos que no son básicos en el régimen de radiodifusión y tampoco es constitucionalmente posible limitar las competencias de la Comunidad Autónoma actora en función del alcance de las emisiones sonoras, es decir, de las ondas y frecuencias en que se realicen.

C) Esto sentado, el art. 26, apartados 1.º, 2.º y 5.º de la Ley recurrida prevé un régimen de explotación de los servicios de radiodifusión por parte del Estado; y el art. 36.1 atribuye a la Administración del Estado la potestad sancionadora de las infracciones. Estas regulaciones no contemplan actividades básicas sino típicamente ejecutivas y, en consecuencia, contradicen el art. 149.1.27 C.E. y el art. 31.2 del Estatuto de Canarias. En particular, vulnera el Estatuto el art. 26.1 de la Ley que impide a la Comunidad Autónoma crear, regular y mantener su propia radio.

La Disposición adicional sexta de la Ley discutida se aleja también de lo que puede considerarse básico al regular pormenorizadamente los requisitos que deben reunir los concesionarios de un servicio público de radiodifusión; en la medida en que se pretende su aplicación a todo el territorio nacional, vacía la competencia autonómica.

En virtud de lo expuesto, se insta de este Tribunal que dicte Sentencia por la cual estime el presente recurso de inconstitucionalidad y declare inconstitucionales y, por tanto, nulos, los arts. 26.1, 2 y 5; 31.1 y 36.1 y

la Disposición adicional sexta de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones.

2. Por providencia de 7 de abril de 1988, la entonces Sección Tercera del Pleno acordó: a) admitir a trámite el recurso; b) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por medio del Ministro de Justicia, con el fin de que se personaran en este procedimiento y formularan las alegaciones que estimaran convenientes; c) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

3. Mediante escrito registrado el 13 de abril de 1988, el Abogado del Estado solicitó la acumulación del presente recurso, núm. 525/88, al anterior con núm. 457/88, y a los núms. 534 y 536/88, dada la conexión de objeto existente entre todos ellos; así como pidió la concesión de un nuevo plazo de alegaciones.

4. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el mismo día, comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en este procedimiento y poner a disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones que pudiera precisar.

5. En escrito presentado el 21 de abril de 1988, la representación del Gobierno de Canarias adjuntó una certificación del Acuerdo impugnatorio de dicho órgano colegiado.

6. El Presidente del Senado, en escrito presentado en el Registro General, el 25 de abril de 1988, se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos dispuestos en el art. 88.1 LOTC.

7. Don Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia y en nombre y representación de ésta, mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 23 de marzo de 1988, interpuso recurso de inconstitucionalidad —registrado con núm. 534/88— frente a los arts. 26, 27, 28, 31, 33 y Disposición adicional sexta de la referida Ley, así como respecto de cualesquiera otros conexos con aquéllos. El recurso se funda en los siguientes razonamientos:

A) La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, según el párrafo 1.º de su Preámbulo, responde a la necesidad de establecer «un marco jurídico básico» en el que se contemplen las diversas modalidades de telecomunicación, pero no se logra comprender qué papel reserva a las Comunidades Autónomas. La Ley (párrafo 1.º del Preámbulo) configura a las telecomunicaciones como servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público, definiendo el dominio público radio eléctrico; al socaire de esta definición de servicio esencial, se predica la exclusiva titularidad estatal, afirmación que no resulta de recibo desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas. Así el art. 128.2 C.E. permite reservar por Ley al sector público servicios esenciales, pero no especifica su carácter nacional o regional; y es notoria la consideración plural de la organización territorial del Estado que consagra el art. 137 C.E.

Hechas estas precisiones, el art. 149.1.27 C.E. atribuye al Estado competencia para emanar normas básicas del régimen de la radio y la televisión sin perjuicio de las facultades de desarrollo y ejecución que correspondan a las Comunidades Autónomas. Es bien conocido que las normas básicas, según la jurisprudencia constitucional y la doctrina científica, no pueden abarcar la

totalidad de la materia ni vaciar la competencia asumida en el art. 34 del Estatuto.

En materia de radiodifusión, las SSTC 26 y 44/1982 han reconocido la competencia de las Comunidades Autónomas para otorgar concesiones, interpretando el Estatuto de la Radio y la Televisión, Ley 4/1980, de 10 de enero y sosteniendo que estamos ante un proceso compartido según el cual existe competencia estatal en todo aquello donde esté presente una exigencia de coordinación nacional e internacional: Asignación de frecuencias y potencias, y disposiciones complementarias de carácter técnico; pero la competencia estatal no se extiende al otorgamiento de concesiones cuando éstas afecten al territorio de una Comunidad Autónoma.

El art. 34 del Estatuto de Galicia remite a la Ley estatal («corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución ... en los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión»), más las SSTC 26/1982 y 248/1988 aclararon que dicha Ley no puede operar como una norma habilitante de competencias.

B) El art. 26 de la Ley impugnada regula el régimen de los servicios de radiodifusión sonora, sus apartados 1.º y 2.º omiten toda referencia a las Comunidades Autónomas, y en el núm. 5.º se les excluye del otorgamiento de concesiones por ondas corta, larga y media. Sin embargo, el art. 34.1 del Estatuto de Autonomía no hace distinción alguna en cuanto a una y otra clase de ondas. Según el art. 2.4 del Estatuto de Radio y Televisión, la atribución de frecuencias y potencias, por la uniformidad de tratamiento que reclama, es competencia estatal, pero no sucede así en el campo de las concesiones. La Disposición adicional primera del citado Estatuto de la Radio y la Televisión no indica quién otorgará las concesiones, tan sólo aclara el extremo de la asignación de frecuencias y potencias. Por consiguiente, el otorgamiento de concesiones debe corresponder a las Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia en sus Estatutos de Autonomía, salvo supuestos de extraterritorialidad de la medida y tras la conveniente impugnación por parte del Estado; lo que no es de recibo es que, cautelarmente, se prive a las Comunidades Autónomas de competencias en ondas larga y media, ambas con efectos expansivos reducidos y carentes de cualquier riesgo de extraterritorialidad. En suma, el art. 26 de la Ley realiza una inadmisibles redefinición de competencias, pues distingue donde no lo hacen ni la Constitución ni el Estatuto.

Finalmente, los apartados 4.º y 6.º del art. 26 acuden a «una planificación *sui generis*» sin audiencia ni intervención de las Comunidades Autónomas, método que no puede ser aceptado en el terreno de una competencia compartida. En concreto, el art. 26.6 atribuye al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones la aprobación de los correspondientes proyectos o propuestas técnicas de las instalaciones y la inspección de las mismas. Esta regulación no puede entenderse referida a la puesta en marcha de los servicios en su totalidad sin venir viciada de incompetencia.

El art. 27.1 de la Ley («La Administración del Estado ejercerá las competencias en materia de telecomunicaciones que se establecen en la presente Ley y que se desarrollarán por vía reglamentaria») es también redefinidor de competencias, pues habilita al reglamento estatal. Y el apartado 2.º del mismo artículo atribuye al Gobierno de la Nación la aprobación del Plan Nacional de Telecomunicaciones, afirmación que es inconstitucional en virtud de su conexión con el art. 28, puesto que las Comunidades Autónomas no participan en la elaboración de ese plan.

En el precitado art. 28, apartado 3.º, se establece una «planificación integrada» de los servicios, que efectúa el mencionado Ministerio prescindiendo de las Comunidades Autónomas, el llamado «Plan Nacional de Telecomunicaciones». Ahora bien, por el mero expediente de incardinar nominalmente la «radiodifusión» en las «telecomunicaciones» no se subsume esa actividad en este otro título competencial.

El apartado 4.º del art. 28 establece qué en la elaboración del Plan Nacional de Telecomunicaciones colaborarán las Entidades explotadoras de los servicios portadores, de los servicios finales de telecomunicación y de los servicios de difusión que dispongan de red propia; todas estas Entidades deberán elaborar, someter a aprobación y ejecutar sus propios planes que desarrollen en parte el citado Plan; asimismo las inversiones que estas Entidades realicen deberán ser autorizadas por el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Este último extremo resulta invasor de las competencias autonómicas ex art. 34.1 del Estatuto.

El apartado 6.º del mismo art. 28 se impugna por conexión con el art. 31; y el apartado 7.º, puesto que atribuye a la Administración del Estado funciones respecto de las Entidades concesionarias de los servicios finales de telecomunicación o de difusión que dispongan de red propia que corresponden a las Administraciones autonómicas.

Según el art. 31 de la Ley, será competencia del indicado Ministerio tanto la aplicación del régimen sancionador como la inspección de los servicios, aparatos, estaciones y sistemas civiles de telecomunicaciones. Reconocida la competencia sustantiva autonómica, la potestad sancionadora y la facultad de inspección —claramente ejecutivas— deben seguir el camino de la competencia principal.

La pormenorizada regulación de las infracciones en el art. 33 de la Ley no deja campo alguno a la competencia autonómica, aunque hay que reconocer que el art. 149.1.1 C.E. permite al Estado establecer unas normas válidas para todo el territorio nacional e incluso un procedimiento sancionador que habrá de atenerse al administrativo común (art. 149.1.18 C.E.). Y no existe en el precepto impugnado cláusula limitativa alguna del estilo de la prevista en el art. 36.2 de la misma Ley.

La Disposición adicional sexta establece los requisitos para poder ser titular de una concesión de algún servicio público de radiodifusión sonora, con manifiesto olvido de que tal extremo se adentra en la competencia de las Comunidades Autónomas.

En virtud de lo expuesto, se suplica a este Tribunal que estime el recurso y declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de los preceptos de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones que se indican en el encabezamiento de este antecedente.

8. Por providencia de 7 de abril de 1988, la Sección Cuarta del Pleno acordó: a) admitir a trámite el recurso promovido por la Junta de Galicia; b) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministerio de Justicia, con el fin de que formularan, en el plazo de quince días, las alegaciones que estimaran procedentes, y c) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

9. Mediante escrito registrado el 13 de abril de 1988, el Abogado del Estado solicitó la acumulación del presente recurso (núm. 534/88) a los numerados 457, 525 y 536/88 e interpuestos por distintos ejecutivos autonómicos, dada la conexión temática exis-

tente entre todos ellos; así como instó la concesión de un nuevo plazo de alegaciones.

10. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el mismo día, comunicó el Acuerdo de la Mesa de no pesonarse ni formular alegaciones, así como de poner a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

11. El Presidente del Senado, en escrito presentado en el Registro General el 25 de abril de 1988, se personó en el procedimiento en nombre y representación de la Cámara sin formular alegaciones y ofreció su colaboración en los términos del art. 88.1 LOTC.

12. Doña Imma Folchi i Bonafonte, Abogada de la Generalidad de Cataluña y en nombre y representación de su Consejo Ejecutivo, promovió recurso de inconstitucionalidad —registrado con núm. 536/88— frente a los siguientes artículos de la indicada Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones: Art. 7.4, párrafo final; art. 11; art. 25, apartado 6.º; art. 26, apartados 2.º y 5.º e inciso final del apartado 6.º; art. 28.4; art. 31.1; art. 36.2 y Disposición adicional sexta. La demanda del recurso ofrece la fundamentación que a continuación se expone:

A) La ley impugnada restringe o elimina las competencias que sobre las materias de que se ocupa posee la Generalidad en virtud del art. 16 de su Estatuto. Y no es cierto —como dice el art. 1 de la Ley— que la regulación discutida se constriña a las «telecomunicaciones», título competencial del Estado contenido en el art. 149.1.21 C.E., puesto que se adentra también en la ordenación de la «radiodifusión». En efecto, la reserva al Estado de la materia de telecomunicación se hace con la técnica de la competencia exclusiva, pero ello no alcanza a los servicios de radiodifusión y televisión, materias que tienen un régimen competencial propio y que permiten a las Comunidades Autónomas competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Esta distinción de materias se reflejó en el plano normativo desde los albores de la instalación de emisoras de radiodifusión, concretamente, a partir de la Real Orden de 6 de junio de 1929 y del Decreto de 8 de diciembre de 1932; normas ratificadas en el Convenio de Lucerna de 19 de junio de 1933. Las emisoras de radiodifusión aparecen como un medio de comunicación social más y caracterizado por el instrumento utilizado: Una emisión radioeléctrica. También en materia organizativa, la radiodifusión se desvinculó de la Dirección General de Correos y Telecomunicaciones (Ministerio del Interior), para adscribirse al Ministerio de Información y Turismo al igual que el resto de los medios de comunicación social, incluyendo el régimen de concesión de emisoras en gestión indirecta del servicio.

En la actualidad, lo cierto es que la radio y la televisión están unánimemente consideradas como medios de comunicación social, con perfiles distintos de la telecomunicación en general y que exigen un tratamiento legal diferenciado; tal y como enuncia la Constitución Española (arts. 149.1.21 y 149.1.27) y desarrolla la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radiodifusión; un medio de comunicación social consistente en la producción y difusión de sonidos mediante emisiones radioeléctricas a través de ondas o cables, destinadas mediata o inmediatamente al público en general o bien a un sector del mismo, con fines políticos, religiosos, culturales, informativos u otros.

Partiendo del distinto régimen competencial de una y otra materia, no resulta adecuado intentar regular «telecomunicación» y «radio y televisión» de manera que el tratamiento de una absorba el de las otras. El art. 16 del Estatuto de Cataluña asume para la Generalidad el

desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en el marco de las normas básicas y en los términos establecidos en el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión. Es ésta una competencia compartida como se reconoció en la STC 26/1982. Y aunque la remisión estatutaria a la Ley afecta fuertemente al alcance de la competencia autonómica, ello no obsta para admitir que el Estatuto garantiza un núcleo competencial mínimo que no puede quedar vaciado. Así la citada STC 26/1982 reconoció este aserto y negó al Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión el carácter de norma habilitante de competencia. Y es obvio que la competencia estatal para emanar bases no puede abarcar toda la regulación.

B) A la luz de este planteamiento general, está viciado de incompetencia el art. 26 de la Ley, 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 del Estatuto de Cataluña no establece prohibición, limitación o exclusión alguna en función de las bandas de frecuencia utilizadas o de la onda de difusión empleada. En particular, es inconstitucional 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, pese a que el precepto permite la gestión indirecta de dicha modalidad de emisión a través de personas físicas o jurídicas concesionarias. No es fácil adivinar cuál puede haber sido el criterio competencial utilizado para establecer «tan original sistema» de distribución. En este sentido, es preciso tener presente que la definición de la radiodifusión sonora como medio de comunicación social no depende en absoluto de la técnica de propagación del sonido que se utilice. El art. 26 de la Ley introduce un inadmisibles elemento delimitador de las competencias. Por el contrario, el art. 3 del Estatuto de Cataluña alude a la facultad de la Generalidad para «regular, crear y mantener su propia... radio», sin prejuzgar en qué modalidad; y no se alcanza a comprender por qué se prevé en la Ley la posibilidad sólo de ondas métricas con modulación de frecuencia. El ámbito de cobertura territorial en los servicios de radiodifusión en onda media puede coincidir y, de hecho, coincide con el territorio autonómico, no cabe pues argüir el carácter supra-comunitario de la emisión. Y la intervención estatal, delimitando y asignando frecuencias y potencias, garantiza ya la debida compatibilidad radioeléctrica evitando perturbaciones; actuando dentro de estos parámetros, no se puede marginar a las Comunidades Autónomas.

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, excepción hecha de las ondas métricas con modulación de frecuencia que serán otorgadas por las Comunidades Autónomas con competencias en medios de comunicación social. Correlativamente, la Disposición adicional sexta reglamenta exhaustivamente los requisitos que deben reunir los titulares de una concesión, la duración de las concesiones y los criterios para su otorgamiento. Estas previsiones limitan hasta casi anular las competencias autonómicas. La reducción de las potestades autonómicas al otorgamiento de concesiones para las emisoras de F.M. carece de fundamento constitucional o estatutario; y tampoco encuentra apoyo en el Estatuto de la Radio y la Televisión. Además, las SSTC 26 y 44/1982 reconocieron que la concesión de emisoras de F.M. era una función ejecutiva de competencia autonómica en el marco de las normas básicas del Estado: Admitida

dicha competencia, no hay razón alguna para negarla respecto de las emisoras de onda media, pues continúa siendo una medida ejecutiva sin carácter básico. Debe, en suma, corresponder a la Generalidad el otorgamiento de concesiones de servicios de radiodifusión sonora siempre que las instalaciones emisoras estén ubicadas en Cataluña.

Son igualmente inconstitucionales las previsiones de 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, según se desprende de la Disposición transitoria primera de la misma Ley.

Tampoco puede admitirse que la reseñada Disposición adicional sexta se aplique a la concesión de emisoras de F.M., puesto que en la STC 26/1982 se reconoció que caía en el seno de la competencia autonómica «la resolución de solicitudes de concesión de emisoras, el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación».

Los arts. 7.4, 31 y 36.2 de la Ley ordenan el régimen de inspección e imposición de sanciones, atribuyendo al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (art. 7.4) 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 la telecomunicación»; aunque ya se ha dicho que la Ley se adentra en aspectos no sólo propios de la telecomunicación sino de la radiodifusión y televisión. Esta interpretación se corrobora con la lectura del art. 36.2 que únicamente deja a las Comunidades Autónomas facultades sancionadoras en servicios de ondas métricas con modulación de frecuencia. Este resultado no puede ser en modo alguno de recibo, porque produce un monopolio de las funciones inspectoras y sancionadoras —claramente ejecutivas— en manos del Estado; y tal situación no puede justificarse en el dato de que corresponda al Estado la gestión, con sus facultades inherentes de administración y control, del dominio público radioeléctrico. El Tribunal Constitucional, en su STC 77/1984, señaló que el dominio público no es un criterio utilizado por la Constitución o los Estatutos para delimitar competencias. Y ya es una garantía bastante para la gestión del dominio público radioeléctrico la técnica de la asignación de frecuencias y potencias. Tampoco cabe pensar que la competencia estatal a que se refieren los arts. 7.4 y 31.1 provenga de sus responsabilidades en el orden internacional, porque la función inspectora a que se refiere la STC 26/1982 es la previa a la prestación de un servicio de radiodifusión y prevista en el art. 26.6 de la Ley, que nada tiene que ver con la función inspectora ordinaria destinada a verificar el mantenimiento de los parámetros concesionales y a la imposición de sanciones. Sobre estos extremos, además, existe una normativa propia en Cataluña, que ya fue objeto de un pronunciamiento favorable por parte del Tribunal Constitucional: El Decreto 175/1980, de 3 de octubre. Es, en definitiva, compatible la inspección y control de las condiciones técnicas que lleve a cabo el Estado con el fin de velar por los Acuerdos internacionales, y la inspección ordinaria que incumbe a la Generalidad en su ámbito territorial, y no sólo para las emisoras de F.M.

El art. 28.4 de la Ley prevé la existencia de un Plan Nacional de Telecomunicación cuya elaboración corresponde al Estado sin que intervengan o participen las Comunidades Autónomas en su elaboración y aproba-

ción, en cambio, se otorga participación a las distintas entidades privadas que realizan los servicios. Se margina, pues, a la Generalidad de la elaboración del Plan, aunque afecta a los servicios de radiodifusión que dispongan de red propia y dependan de la Generalidad, y sea evidente el interés autonómico en el tema. No deja de ser, por lo demás, paradójico que las entidades privadas explotadoras sin redes propias, en cambio, sí participen.

Las consecuencias de este art. 28.4 alcanzan también a las inversiones que se realicen en redes de telecomunicación, las cuales requieren de la autorización del Ministerio estatal correspondiente; a la vista de la deficiencia de red de telecomunicación que en el art. 10 se hace, resulta que las inversiones que la Generalidad efectúe en la infraestructura de la red de sus propios servicios («TV3» y «Catalunya Radio») deberán ser autorizadas por el Ministerio de Transportes. Una situación que carece de fundamento e introduce una inaceptable fórmula de control de las competencias estatutariamente asumidas.

De acuerdo con el art. 11 de la Ley, sólo tendrán la consideración de «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. La redacción dada a este precepto evidencia la limitación a que se sujeta a las Comunidades Autónomas, porque se las hace depender del ejercicio de infraestructuras ajenas. Jamás tendrán la consideración de «servicios oficiales de telecomunicación» los establecidos por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. Ello produce un resultado contrario a la previsión del art. 25.3 del Estatuto de Cataluña, según el cual la Generalidad ha de integrar en su organización los servicios correspondientes a fin de llevar a cabo las competencias que en el Estatuto se asumen; y que, asimismo, vulnera el deber de fidelidad que la Constitución impone y «que presupone la prohibición del abuso de derecho en el ejercicio de las competencias propias», de forma que no se impida el de las competencias ajenas.

De acuerdo con cuanto precede, se solicita que se estime el recurso y se declaren inconstitucionales y, por tanto, nulos los arts. 7.4, párrafo final; 11; 25, apartado 6.º; 26, apartados 2.º y 5.º e inciso final del apartado 6.º; 28.4; 31.1; y Disposición adicional sexta de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones.

13. La Sección Tercera del Pleno, mediante providencia de 7 de abril de 1988, acordó: a) admitir a trámite el recurso; b) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno por medio del Ministro de Justicia, con el fin de que se personaran en este procedimiento y formularan las alegaciones que estimaran convenientes; c) publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», para general conocimiento.

14. Mediante escrito registrado el 13 de abril de 1988, el Abogado del Estado solicitó la acumulación del presente recurso, núm. 536/88, a los anteriores numerados 457, 525 y 534/88, dada la conexión de objeto existente entre todos ellos; así como pidió la concesión de un nuevo plazo de alegaciones.

15. El Presidente del Senado, en escrito presentado en el Registro General el 25 de abril de 1988 y en la representación de la Cámara, se personó en el procedimiento y ofreció su colaboración a los efectos dispuestos en el art. 88.1 LOTC.

16. El Presidente del Congreso de los Diputados, en escrito registrado el 13 de abril de 1988, comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en este procedimiento y de poner a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

17. El Pleno del Tribunal Constitucional dispuso la acumulación de los recursos registrados con los núms. 525, 534 y 536 de 1988, interpuestos respectivamente por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña al registrado con el núm. 457/88 interpuesto por el Gobierno Vasco; así como conceder un nuevo plazo de alegaciones de quince días al Abogado del Estado; todo ello en Auto de fecha 24 de mayo de 1988.

18. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta y por medio de escrito de alegaciones registrado el 15 de junio de 1988, manifestó su oposición a los recursos de inconstitucionalidad precedentes y planteados frente a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, solicitando la desestimación de dichos recursos en virtud de los siguientes razonamientos:

A) La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones pretende establecer por vez primera en España un marco jurídico básico en el que se contengan las líneas maestras a las que habrá de ajustarse la prestación de las diversas modalidades de telecomunicación (párrafo 1.º del Preámbulo); para ello la Ley configura a las telecomunicaciones como servicios esenciales de titularidad estatal reservados al sector público (art. 2.1); según el art. 2.1 la ordenación de las telecomunicaciones se inserta en el art. 149.1.21 C.E., un artículo que no ha sido impugnado por los recurrentes.

Este art. 149.1.21 C.E. atribuye al Estado competencia exclusiva respecto del «régimen general de comunicaciones», «telecomunicaciones», y «radiocomunicación». Unos títulos competenciales que conviene sean esclarecidos. El término «comunicaciones» tiene una cierta ambigüedad que no contribuye a aclarar el Diccionario de la Lengua Española, donde se recogen distintas acepciones, ni otros preceptos constitucionales [arts. 18.3 y 20.1 d)], ni los trabajos prelegislativos. Ante esta situación es necesario partir como postulado hermenéutico del dogma del «constituyente no reiterativo» y presumir que la Constitución no se repite al emplear términos distintos. Así «régimen general de las comunicaciones» es una cláusula que sirve para que el Estado diseñe un sistema general e integrado de todas las comunicaciones y que abarque los distintos sistemas parciales: El sistema postal, la red integrada de telecomunicaciones, el sistema de transportes, etc. De este modo entendida la competencia que nos ocupa, no se confundiría con ninguna otra. Respecto de los términos «telecomunicaciones» y «radiocomunicaciones», también empleados por el art. 149.1.21 C.E., vienen definidos en los núms. 3.º y 5.º del anexo a la Ley: Es «telecomunicación» toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos, y es «radiocomunicación» toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas. Las definiciones transcritas proceden de la asunción por el Legislador español de preceptos contenidos en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de Nairobi de 1982 y en el Reglamento Internacional de Radiocomunicaciones emanado por la Secretaría General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones. De estas definiciones resulta que la radiocomunicación es un tipo especial de telecomunicación transmitida por ondas radioeléctricas o hertzianas. Tratando de encontrar un criterio de dife-

renciación entre telecomunicación y radiocomunicación, a los efectos previstos en el art. 149.1.21 C.E., cabría decir que telecomunicación significaría todas las comunicaciones menos la radiocomunicación que vendría segregada por su conexión con el título competencial dispuesto en el art. 149.1.27 C.E. En consecuencia, mientras siete Comunidades Autónomas —y entre ellas las cuatro recurrentes— ostentan competencias en materia de medios de comunicación social, ninguna Comunidad Autónoma tiene la más mínima competencia en telecomunicación, que viene exclusivamente reservada al Estado.

B) Para deslindar la competencia exclusiva estatal sobre telecomunicaciones (art. 149.1.21 C.E.) de la competencia compartida sobre radio y otros medios de comunicación social (art. 149.1.27 C.E.) es preciso acudir a las SSTC 10/1982, 26/1982, 44/1982 y 21/1988. La STC 10/1982 resalta que la Ley estatal queda adopada no sólo para establecer normas básicas, sino también para definir y condicionar las competencias autonómicas reservando al Estado distintas atribuciones; ello es así en virtud del juego conjunto del art. 149.1.27 C.E. y de las respectivas cláusulas estatutarias que se remiten a los términos establecidos en el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión; por consiguiente, la competencia autonómica en materia de radiodifusión no se extiende a todos los campos en que es posible un desarrollo legislativo de la normativa básica estatal ni a toda la función ejecutiva en la materia; la remisión que los Estatutos hacen a la Ley estatal permite mantener la titularidad y la gestión estatales de determinados medios de comunicación social dentro de la Comunidad Autónoma. Las SSTC 26 y 44/1982 atienden únicamente al título estatal del art. 149.1.27 C.E. para resolver los conflictos planteados, no obstante, la STC 44/1982 puntualiza que es primordial la existencia de numerosos Acuerdos internacionales sobre telecomunicaciones que incumbe al Estado salvaguardar; la dimensión internacional del problema justifica la atribución al Estado de la competencia sobre asignación de frecuencias y potencias. Por otra parte, las SSTC 26 y 44/1982 realizan un «prudente y cauteloso» reconocimiento de las competencias autonómicas en materia de radiodifusión, y, conviene no olvidarlo, se refieren al problema concreto de la concesión de emisoras de F.M. teniendo como premisa la «antigua e inexpresiva» Disposición adicional primera del Estatuto de la Radio y la Televisión. Aparentemente, el Tribunal considera de manera exclusiva el título competencial del art. 149.1.27 C.E., acaso por el peso que en su razonamiento tuvo el citado Estatuto, pero —a juicio del Abogado del Estado— utiliza implícita o tácitamente otros dos títulos competenciales: Las relaciones internacionales (art. 149.1.3) y las telecomunicaciones (art. 149.1.21). «Si no nos engañamos» —dice el Abogado del Estado—, todos los límites técnicos de las competencias autonómicas han de encuadrarse en el art. 149.1.21 C.E. Esta es «nuestra observación crítica fundamental» a las mencionadas Sentencias.

Dicho esto, para saber si una norma estatal incide sobre la radio y la televisión como «servicio de difusión» —la óptica del art. 149.1.21 C.E.— o como «medio de comunicación social» y de circulación de información —la perspectiva propia del art. 149.1.27 C.E.— habrá que estar a cuál sea la finalidad y alcance preferente de la norma adoptada. Habrá, sin embargo, *res mixtae*, materias que pueden ser relevantes tanto desde uno como desde otro punto de vista y que el Estado puede regular amparándose en uno u otro título competencial.

Hechas estas observaciones generales sobre los títulos competenciales del Estado dispuestos en los apar-

tados 21 y 27 del art. 149.1 C.E., pueden examinarse ya los concretos preceptos impugnados.

C) El art. 11 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones precisa que «se consideran servicios oficiales de telecomunicación los establecidos por líneas, sistemas o redes oficiales, entendiéndose por tales las de titularidad de la Administración del Estado que presen servicio de exclusiva a órganos de la misma o a otras Administraciones públicas en las condiciones que se establezcan reglamentariamente». La Generalidad de Cataluña sostiene que este precepto priva a las Comunidades Autónomas de un importante instrumento para ejercer sus competencias, ya que no podrán ser redes oficiales de telecomunicación las pertenecientes a la Administración autonómica. Sin embargo, la definición transcrita permite perfectamente que puedan existir servicios autonómicos oficiales de telecomunicación, con tal de que las líneas, sistemas o redes que utilicen sean «de titularidad de la Administración del Estado». Es esta cláusula entrecomillada la que se reputa inconstitucional. Pero parece difícil sostener que, por el mero hecho de que las autoridades autonómicas hayan de confiar sus cartas al servicio estatal de Correos o usen el servicio telegráfico estatal —competencias exclusivas del Estado con arreglo al art. 149.1.21 C.E.— se perturbe el ejercicio de las competencias autonómicas que se valen del correo o del telégrafo como medios auxiliares. El argumento que refutamos contradice la esencia del Estado compuesto. Sólo si el art. 11 de la Ley llevara aparejada una restricción indebida al acceso de las Comunidades Autónomas a los servicios oficiales de comunicaciones el argumento impugnatorio valdría. Pero tal restricción no existe, porque el mencionado art. 11 expresamente prevé que los servicios oficiales de telecomunicaciones puedan prestar servicio a «otras Administraciones públicas» en las condiciones que se establezcan reglamentariamente. A la par, las Comunidades Autónomas podrán crear redes, en las condiciones que prevé la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, pero no serán redes oficiales en el sentido del art. 11. Tampoco puede aceptarse el argumento que la Generalidad efectúa basándose en el art. 25.3 del Estatuto, un precepto que manda la integración en la organización autonómica de los servicios correspondientes a fin de llevar a cabo las competencias que le atribuye el Estatuto. Nada de esto tiene que ver con nuestro asunto, porque la Generalidad carece de competencias en materia de comunicaciones. Una última advertencia es preciso hacer: El peso del factor «soberanía» en materia de telecomunicaciones, así el Preámbulo del Convenio Internacional de Nairobi reconoce el derecho soberano de cada país para reglamentar sus telecomunicaciones; mantener una red oficial de telecomunicaciones en una *marque de souveraineté* y, por el contrario, «autonomía no es soberanía», y no es preciso encarecer la importancia estratégica y militar de la red oficial de telecomunicaciones.

D) La impugnación de mayor calado atiende a los arts. 25.6, 26 y Disposición adicional sexta de la Ley. Del conjunto de las impugnaciones resulta que ninguno de los recurrentes objeta la constitucionalidad del art. 26.3, un precepto redactado con absoluto respeto a la doctrina emanada en las SSTC 26 y 44/1982. Sentado ésto, el art. 26 contiene seis reglas aplicables a los servicios de radiodifusión. Las tres primeras reglas (núms. 1.º, 2.º y 3.º) establecen el modo en que han de explotarse estos servicios por razón de sus diferencias técnicas basadas ya en la longitud de onda, ya en la modulación de frecuencia. El núm. 4.º ordena que la implantación de los servicios se haga de acuerdo con los Planes Técnicos Nacionales. El núm. 5.º atribuye la competencia para otorgar concesiones al Gobierno salvo

en F.M. Y, finalmente, el núm. 6.º establece un doble requisito previo al comienzo de la prestación de un servicio: La aprobación e inspección por el Ministerio correspondiente de los proyectos y propuestas técnicas de las instalaciones; y la aprobación de los Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios. La impugnación del art. 25.6 concuerda con la del referido art. 26.6. La Disposición adicional sexta comprende tres apartados: En el primero se regulan los requisitos para ser titular de una concesión; en el segundo se establecen los criterios y condiciones para el otorgamiento de tales condiciones; y en el tercero se determina que los titulares de radiodifusión sonora vendrán obligados a difundir gratuitamente ciertos comunicados y avisos de carácter oficial e interés público. Esta Disposición adicional eleva a rango legal algunos preceptos contenidos en disposiciones reglamentarias; por tanto, todas estas materias entran dentro de lo materialmente básico, al ser «la legislación vigente a que se remitía la Disposición adicional primera del Estatuto de la Radio y la Televisión». Ofrecida una panorámica de conjunto de esta impugnación, el enjuiciamiento de los concretos preceptos requiere de su análisis independiente:

a) Según las Comunidades Autónomas actoras, la materia que regula el art. 26.1 de la Ley no debe encuadrarse en el 149.1.21 C.E. sino en el art. 149.1.27, razón por la cual les corresponden facultades de desarrollo legislativo y ejecución, y, como segundo argumento, al no establecer diferencias ni la Constitución ni los Estatutos, las competencias autonómicas deben de abarcar también las emisiones en onda larga y corta. Estas argumentaciones son inaceptables. El art. 26.1 de la Ley plasma la decisión del Legislador al de reservar al Estado la explotación del servicio de radiodifusión sonora en ondas cortas y largas. No hay en ello novedad alguna; lo hizo ya el Real Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, en sus arts. 2 y 3, que reservó al Estado la emisión en ondas largas de un programa nacional con especial atención a las áreas rurales, así como de programas en onda corta dirigidos al exterior; una normativa que sigue vigente con arreglo a la Disposición transitoria primera, 1, de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones y que no responde a un capricho o a la voluntad de transgredir el orden de competencia.

En efecto, la cobertura de las emisiones en ondas cortas es muy extensa y los puntos que puede alcanzar muy lejanos al de emisión; por esta razón, el art. 4 del precitado Real Decreto reserva la radiodifusión en este tipo de ondas para los programas dirigidos al exterior, y «una emisora autonómica de onda corta se caracterizaría justamente por emitir para un ámbito de cobertura del que siempre estaría excluido su propio territorio».

Por lo que hace a las ondas largas, España tiene adjudicadas internacionalmente dos frecuencias con un máximo de cinco estaciones emisoras (Acuerdo Regional de radiodifusión en bandas de ondas hectométricas para las Regiones 1 y 3, y en bandas kilométricas para la Región 1, Ginebra, 1975, y art. 2 del citado Real Decreto 2648/1978). Las dos frecuencias siguen sin utilizarse por la escasez de equipos capaces de sintonizar y recibir en esas bandas, y porque el tipo de propagación (onda de superficie) exige la instalación de centros emisores de gran potencia y muy costosos y, en lo que ahora interesa, de alcance territorial muy superior al de las Comunidades Autónomas actoras. Y la limitación a cinco emisoras para toda España, en virtud de Acuerdos internacionales, imposibilita toda planificación del servicio sobre la base del ámbito territorial de las Comunidades Autónomas.

Esta decisión legislativa que el art. 26.1 efectúa resulta amparable desde ambos títulos competenciales con-

tenidos en los arts. 149.1.21 y 149.1.27 C.E.: El Estado es el único competente en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación, y, si se acude al segundo título, las Sentencias constitucionales recaídas permiten reservar al Estado la regulación dispuesta en los arts. 2 y 4 del Real Decreto 2648/1978. No quiere decirse con esto que el art. 26.1 de la Ley regule un *res mixta* —en el sentido antes expuesto—, pues es preferente el título del art. 149.1.21 C.E., materia en la cual las Comunidades Autónomas no ostentan competencias. La reserva que el art. 26.1 de la Ley contempla se funda en la facultad del Estado de gestionar el dominio público radioeléctrico con sujeción a los Acuerdos internacionales, según dice el art. 7.1 de la Ley que no ha sido impugnado. En particular, la reserva referida a las ondas largas tiene en cuenta la escasez de frecuencias y, la de ondas cortas, su «implicación internacional derivada del modo en que se propagan».

b) De acuerdo con el art. 26.2 de la Ley, la radiodifusión sonora en ondas medias se convierte en un servicio cuya gestión corresponde al Estado ya sea directamente o indirectamente mediante concesión administrativa y a través de personas físicas o jurídicas. Las Comunidades Autónomas actoras discuten que se les excluya de una y otra cosa. No obstante, el precepto reseñado no excluye que las Comunidades Autónomas, o un ente público autonómico o una sociedad en cuyo capital participen aquéllas, puedan ser concesionarios de este servicio —nótese que, en cambio, la Disposición adicional primera del Estatuto de la Radio y la Televisión se refería únicamente a «sociedades privadas»—. Exactamente igual que ocurrirá con el tercer canal de televisión. Y en uno y otro caso son radio y televisión «propias» en el sentido recogido en el art. 16.3 del Estatuto de Cataluña y en otros preceptos estatutarios análogos.

La radiodifusión sonora en ondas medias fue objeto de un plan anejo al Acuerdo Regional de Ginebra de 1975, cuya entrada en vigor hizo necesario dictar el mencionado Real Decreto 2648/1978 que estableció en su art. 3 un plan técnico en el que, distinguiendo entre la península, Baleares, Ceuta y Melilla, de un lado, y Canarias del otro se asignaron frecuencias a Radio Nacional de España y Radio Cadena Española, así como a las empresas privadas, estableciéndose también un máximo de estaciones. La propagación en estas bandas se realiza fundamentalmente por onda de superficie, aunque una parte por onda de cielo la cual «cuando el grado de ionización de la ionosfera lo permite, es reflejada y vuelve a la tierra a muchos kilómetros más allá del alcance útil de la onda de superficie»; ésta es la explicación científica del mayor efecto interferente de unas emisoras de onda media en horas nocturnas: «Durante estas horas la ionosfera refleja en mucha mayor medida la energía electromagnética radiada»; por esta razón es virtualmente obligado que las emisoras que comparten una misma frecuencia emitan un mismo programa en horas nocturnas. Hay en Europa una intensísima utilización de estas bandas de frecuencia, situación que impone severas restricciones a la planificación e impide satisfacer muchas demandas de frecuencias para los diferentes países. De este modo, el mencionado art. 3 del Real Decreto 2648/1978 distribuyó las frecuencias disponibles. Esta descripción de la situación basta para comprender que es muy difícil, si no imposible, asignar o reservar frecuencias en onda media a las Comunidades Autónomas, incluso solamente a las siete que ostentan competencias en radiodifusión, a no ser que el Estado renunciara a sus propios servicios o se redujera la iniciativa privada a una posición marginal e irrelevante, y, por ello, lesiva de derechos fundamentales. Esta es la razón por la cual el acceso de las Comunidades Autó-

nomas al servicio de radiodifusión en onda media tenga que hacerse como concesionarios estatales y en la medida en que la planificación técnica lo haga posible.

A la vista de lo expuesto, puede sostenerse la constitucionalidad del art. 26.2 de la Ley, que en buena parte consagra la situación existente, aunque permita en el futuro el acceso a concesiones a las Comunidades Autónomas. La decisión del Legislador de reservar al Estado la radiodifusión en ondas medias está basada en datos técnicos: El uso intensivo de frecuencias en Europa, los Acuerdos internacionales en la materia, la eliminación al máximo de riesgos de interferencia, el carácter escaso de las frecuencias que hace aconsejable una sola autoridad planificadora y distribuidora, etc... La decisión plasmada en el citado art. 26.2 de la Ley puede encajarse en el título competencial del art. 149.1.21 C.E. Pero aun cuando utilizáramos el art. 149.1.27 C.E. como medida, el precepto legal examinado continuaría siendo irreprochable desde el punto de vista de las competencias, puesto que la cláusula «en los términos y casos establecidos en la Ley», que emplean los Estatutos, y la competencia para la fijación de bases, permiten al Legislador reservar al Estado la gestión directa del servicio y el otorgamiento de concesiones. Nada obliga a entender que las competencias autonómicas hayan de proyectarse necesariamente con la misma intensidad sobre todos los tipos de radiodifusión, con abstracción de sus características técnicas, de las exigencias internacionales y de la situación preexistente.

c) El art. 26.4 de la Ley es impugnado, porque los Planes Técnicos Nacionales se aprueban sin audiencia ni intervención de las Comunidades Autónomas, mas ni la Constitución ni los Estatutos hacen obligada esa participación hasta el punto que su omisión entrañe la inconstitucionalidad del precepto. La planificación técnica de la radiodifusión es una función estatal comprendida en el art. 149.1.21 C.E., según resulta de las SSTC 26 y 44/1982. Naturalmente, esta argumentación no excluye que, al desarrollar reglamentariamente el precepto legal discutido, pueda preverse algún tipo de intervención de las Comunidades Autónomas.

d) El art. 26.5 de la Ley se recurre como consecuencia de la impugnación de los apartados 1.º y 2.º del mismo precepto, demostrado que estos apartados no son inconstitucionales, tampoco lo será aquél.

e) Se recurre el art. 26 de la Ley relativo a la aprobación por el Ministerio estatal correspondiente de los proyectos o propuestas técnicas de las instalaciones y de los Reglamentos Técnicos y de Prestación de los servicios; por su conexión con este apartado se discute el art. 25.6 de la Ley. La sumisión de los proyectos y propuestas técnicas a la aprobación del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones es una técnica lícita y plausible para controlar el cumplimiento de las condiciones técnicas fijadas por el Estado, que debe llevar pareja la inspección de las instalaciones. La competencia estatal en este aspecto no impide que una Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias para otorgar concesiones de emisoras en F.M., pueda valorar también la calidad técnica de las instalaciones, aunque siempre sin menoscabar ni entorpecer el ejercicio de las competencias estatales. Respecto de la facultad estatal para aprobar los indicados Reglamentos Técnicos, hay que traer a colación que la Disposición transitoria primera, 1, prescribe que hasta la aprobación de estos Reglamentos serán de aplicación los Reales Decretos 2648/1978 y 1433/1979, de 8 de junio, así como las «demás disposiciones vigentes», es decir, la «legislación complementaria» a la que se remitía la Disposición adicional primera del Estatuto de la Radio y la Televisión, toda la cual las SSTC 26 y 44/1982 con-



sideraron que quedaba dentro de la competencia estatal. Por tanto, de la relación entre los arts. 25.6, 26.6 y la Disposición transitoria primera, 1, se deduce justamente lo contrario de lo que afirma el recurso catalán: Los mencionados reglamentos técnicos sustituirán a normas estatales que las Comunidades Autónomas deben respetar.

Además, la impugnación de los arts. 25.6 y 26.6 de la Ley es preventiva, puesto que no es posible saber todavía si los Reglamentos técnicos restringen o no indebidamente las competencias autonómicas mientras no se dicten. Y no se puede presumir el mal uso —en cuanto contrario al orden competencial— de una habilitación legal a la potestad reglamentaria.

f) Por lo que atañe a la Disposición adicional sexta de la Ley, debe aplicarse a ella la tesis de las *res mixtae* antes expuesta. La norma discutida pretende establecer un estatuto básico de los concesionarios de un servicio de radiodifusión, para ello fija unos requisitos subjetivos, establece un plazo de duración de la concesión, somete a autorización su transmisión e impone deberes a los concesionarios. La regulación de estos aspectos cae dentro de la ordenación estatal de las radiocomunicaciones, así como de la regulación del régimen básico de un medio de comunicación social; no puede decirse que estos extremos sean indiferentes para una buena ordenación de la radiodifusión ni puede sostenerse que puedan ser diversos en el territorio del Estado y en materia de medios de comunicación social. Acaso sea preciso demostrar con más detalle que la disposición recurrida queda amparada en la competencia estatal de menor intensidad, la dispuesta en el art. 149.1.27 C.E., es decir, que no excede del campo de lo básico: Según la STC 26/1982, corresponde a la Generalidad la resolución de las solicitudes de solicitud de emisoras, el otorgamiento de concesiones y la «regulación de los procedimientos de adjudicación» —otro tanto declara la STC 44/1982 para el País Vasco—; pero la Disposición adicional controvertida nada tiene que ver con el procedimiento de adjudicación de conexiones y por tanto no desborda el ámbito de lo básico; por otra parte, el carácter básico de los apartados 2.º y 3.º de esta Disposición adicional es inmediatamente reconocible, ya que el plazo concesional debe ser el mismo para toda España a fin de garantizar la igualdad de condiciones básicas a los concesionarios, y lo mismo cabe decir de la sujeción a autorización y del deber de difusión gratuita de avisos y comunicados oficiales. En relación al apartado 1.º, la determinación de las condiciones para ser concesionario no puede calificarse de regulación directa del procedimiento de adjudicación en vez de regulación de los requisitos subjetivos de los concesionarios, y hay que destacar que en los recursos de las Comunidades Autónomas actoras no se examina la inconstitucionalidad de cada una de las letras de este apartado, caso a caso y razonando dónde se ha extralimitado el legislador estatal.

E) Examen conjunto merecen los arts. 27 y 28 de la Ley, cuya impugnación parece centrarse en las demandas en el apartado 1.º del art. 27 y en los apartados 3.º, 4.º e inciso final del 7.º del art. 28.

El art. 27.1 afirma que la Administración del Estado ejercerá las competencias en materia de telecomunicaciones que se establecen en la presente Ley y «que se desarrollarán por vía reglamentaria», y es atacado por su *vis atractiva*, pero en materia de telecomunicaciones corresponden al Estado todas las competencias y, en concreto, la potestad reglamentaria.

El art. 28.3 de la Ley afirma que, para asegurar la planificación integrada de los servicios, el Ministerio elaborará un Plan Nacional de Telecomunicación; y el

art. 28.4 añade que en la elaboración de este Plan colaborarán las entidades explotadoras de los servicios portadores, de los servicios de telecomunicación y de los servicios de difusión que dispongan de red propia. Estas regulaciones deben ponerse en conexión con la Disposición adicional primera, 2, que no ha sido impugnada, y señala que «en desarrollo de lo dispuesto en el art. 28 de la presente Ley el Plan tendrá como horizonte la integración progresiva de las redes de telecomunicación... todo ello de acuerdo con las recomendaciones de los Organismos internacionales». A la vista de lo anterior, se comprende que la impugnación del art. 28.3 de la Ley carece de toda base. Las Comunidades Autónomas no son titulares de ningún servicio de telecomunicación, aunque posean ciertas competencias para el otorgamiento de concesiones de emisoras en F.M., en cuanto proyección de sus competencias estatutarias en materia de comunicación social, pero, claro está, dejando fuera todo el aspecto técnico de la radiocomunicación que es precisamente con lo que enlaza el Plan Nacional de Telecomunicaciones. El objetivo capital de éste, su «horizonte», es la consecución de una red digital de servicios integrados eficaz. Y es esa una materia con una gran implicación internacional que debe quedar reservada a la exclusiva competencia del Estado. No teniendo competencias las Comunidades Autónomas no puede estimarse que exista un deber positivo del Legislador de hacerlas participar en la formación del Plan, y menos aún que ello constituya un vicio de inconstitucionalidad del art. 28.3. Es obvio, no obstante, que las Comunidades Autónomas podrán colaborar en la elaboración de ese Plan en cuanto estén comprendidas en las previsiones del art. 28.4 de la Ley, esto es, en la medida en que exploten servicios portadores, finales o de difusión con red propia.

La impugnación del art. 28.4 de la Ley se refiere a su último inciso donde se dispone que todas las inversiones que las distintas entidades implicadas realicen en las redes de telecomunicación tendrán que ser autorizadas por el correspondiente Ministerio estatal en la forma que reglamentariamente se determine. Este inciso no puede aislarse de lo dispuesto en el último inciso del art. 28.3 de la Ley en el cual se ordena que la introducción de tecnologías avanzadas no distorsione la prestación de los servicios preexistentes tanto en su aspecto funcional como económico. La sumisión a previa autorización de las inversiones que en redes de telecomunicación vayan a efectuarse por las Comunidades Autónomas no tiene a éstas directamente como tales destinatarios, sino a las entidades explotadoras de servicios, en la misma forma que les alcanzarían, pongamos por caso las regulaciones sobre gabinetes telegráficos, centralitas telefónicas o franqueo. Por otro lado, el discutido inciso final del art. 28.4 de la Ley constituye una garantía imprescindible para que pueda existir una red integrada de telecomunicaciones en España sin que la introducción de nuevas tecnologías distorsione los servicios existentes. Es una técnica de control mediante la que se defiende la homogeneidad o normalización técnica de las inversiones en redes de telecomunicaciones. Y, en cualquier caso, las Comunidades Autónomas carecen de la mínima competencia en estos aspectos de carácter técnico.

Respecto al inciso final del art. 28.7 de la Ley, relativo al establecimiento de Convenios o Programas entre la Administración del Estado y las entidades concesionarias de los servicios, es lógico que la Administración del Estado se reserve la facultad de determinar la forma y el momento en que la infraestructura resultante de estos Programas y Convenios se integre en el patrimonio de las entidades explotadoras. La medida trata únicamente de garantizar un poder de decisión sobre la infraestruc-

tura resultante a la Administración del Estado que fomenta y celebra dichos Programas y Convenios.

F) Resta por ver la impugnación de los arts. 7.4, 31, 33 y 36. El párrafo final del art. 7.4 establece que los niveles de radiación radioeléctrica no podrán suponer peligro para la salud pública. Se impugna por la Generalidad de Cataluña en el suplico de la demanda, aunque en el texto de la misma se discute en realidad la facultad del Ministerio de comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas y la eliminación de interferencias perjudiciales en el sistema de telecomunicación. Sin embargo, este precepto no se impugna ni en el encabezamiento ni en el suplico de la demanda, de manera que sólo cabe entenderlo impugnado por su conexión con el art. 31.1 de la Ley. Se dice allí que será competencia del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones tanto la aplicación del régimen sancionador como la inspección de los servicios. El precepto se limita a identificar el Departamento correspondiente para ejercer las funciones inspectoras y sancionadoras que corresponden al Estado en materia de radiocomunicación y telecomunicaciones. Es menester recordar, una vez más, que las SSTC 26 y 44/1982 reconocieron al Estado estas funciones. El art. 31.1 de la Ley sólo agrega la precisión de que tales funciones estatales alcanzan «a los servicios, aparatos, estaciones y sistemas civiles de comunicación». Relacionando el mencionado art. 31.1 con el art. 36.2 de la Ley, donde se dice que la competencia sancionadora del citado Ministerio se entenderá sin perjuicio de las potestades sancionadoras que correspondan a las Comunidades Autónomas en los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, se comprueba lo exacto de esta interpretación del art. 31.1: No hay en él afán alguno de invadir las facultades autonómicas de sanción e inspección.

En cuanto al tema de la represión de las emisiones clandestinas en F.M. [art. 33, apartados 2 a) y 3 a) de la Ley], se trata de un supuesto en el que pueden concurrir las potestades de sanción estatal y autonómica. La utilización de frecuencias sin autorización o distintas a las autorizadas debe ser sancionada por la Administración del Estado, pues la asignación de frecuencias es competencia estatal. En cambio, la falta de concesión es una infracción que debe reprimir la Administración autonómica cuando le corresponda a ella otorgarla.

Hechas estas precisiones, se comprende que ni el art. 31.1 ni el art. 36, apartados 1.º y 2.º, son contrarios a la Constitución si se les interpreta debidamente. Y parece manifiesta la falta de base de las alegaciones respecto de los arts. 31.2, que se refiere exclusivamente al desempeño de funciones estatales de inspección, y 33, que no impide a la Comunidad Autónoma ejercer su potestad sancionadora.

19. Mediante Auto de fecha 15 de octubre de 1991, el Pleno de este Tribunal acordó aceptar el desistimiento del Gobierno Vasco en relación con el recurso de inconstitucionalidad núm. 457/88, y mantener la prosecución en los recursos de inconstitucionalidad numos. 525/88, 534/88 y 535/88, promovidos, respectivamente, por el Gobierno de Canarias, la Junta de Galicia y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

20. Por providencia de 25 de mayo de 1993, se señaló el día 27 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Por diversas razones competenciales, las Comunidades Autónomas actoras, a través de sus órganos de gobierno, recurren distintos preceptos de la Ley

31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las Telecomunicaciones (en adelante L.O.T.). Según ha quedado expuesto en los antecedentes, los artículos impugnados son los siguientes: Art. 7, apartado 4; art. 11, art. 25, apartado 6.º; art. 26 en su totalidad y, en especial, los apartados 1.º, 2.º y 5.º; art. 27, art. 28, art. 31, art. 33, art. 36 y Disposición adicional sexta; no obstante la Junta de Galicia extiende su tacha de inconstitucionalidad por incompetencia a cualesquiera otros preceptos de la Ley conexos con éstos.

Dos son, sustancialmente, los motivos principales de impugnación que, con carácter general, se encuentran en los tres recursos de inconstitucionalidad. La Ley recurrida invoca, en su art. 1, como título competencial de cobertura, lo dispuesto en el art. 149.1.21 de la Constitución, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de «telecomunicaciones» y «radiocomunicación», y, sólo subsidiariamente, aduce el Abogado del Estado el título recogido en el art. 149.1.27; a juicio de los ejecutivos autonómicos actores, en cambio, la radiodifusión encuentra natural acomodo entre las materias contenidas en el art. 149.1.27 de la Norma fundamental que regula como competencia compartida el régimen de la radio y la televisión, mediante el empleo de la técnica «normas básicas estatales» *versus* «desarrollo legislativo y ejecución autonómica», e invoca a favor de su tesis el contenido de los distintos preceptos estatutarios de asunción de competencias (art. 16 del Estatuto de Cataluña, art. 31 del Estatuto de Canarias, art. 34 del Estatuto de Galicia). Como consecuencia de este razonamiento, se deduce en las demandas que el Estado no puede agotar toda la regulación en materia de radiodifusión sonora y que la mayoría de los preceptos impugnados desbordan el contenido posible de lo básico, adentrándose en el terreno de las facultades de desarrollo legislativo y ejecución de las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, se denuncia que la Ley ofrece un distinto tratamiento a los servicios de radiodifusión, según que las emisiones se produzcan en ondas métricas con modulación de frecuencia o en ondas media, larga y corta, restringiendo o excluyendo, salvo en las primeras, las competencias autonómicas, mas ni la Constitución ni los Estatutos —se dice— permiten introducir esta limitación.

2. Reseñados el objeto y los motivos principales de estos recursos de inconstitucionalidad, la solución de la controversia constitucional requiere traer a colación con cierto detalle una parte de la jurisprudencia constitucional recaída en materia de radiodifusión, con el fin de evitar posibles confusiones.

La STC 26/1982 dio ocasión para resolver —confirmando lo ya adelantado en la STC 10/1982— que el art. 149.1.27 de la Constitución permite que el régimen de radiodifusión se articule con arreglo a un principio de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas, mientras que a las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en sus Estatutos les corresponde el ejercicio de las potestades de desarrollo legislativo y de ejecución (fundamento jurídico 2.º). Se resaltó también en la STC 26/1982 que el art. 16 del Estatuto catalán —y otro tanto cabe decir de los Estatutos de Galicia y Canarias— asume esta competencia de desarrollo legislativo y de 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». La interpretación que debe darse a este inciso de las normas estatutarias obliga a entender que la competencia que los Estatutos reconocen en materia de radiodifusión «no se extiende a todos los campos

en que sea posible un desarrollo legislativo de la normativa básica estatal ni a toda la función ejecutiva de la materia», puesto que la remisión al citado Estatuto jurídico viene a limitar la asunción de la competencia autonómica y «a reservar en cualquier caso al Estado competencias concretas en la fase de desarrollo legislativo y ejecutivo». Aunque, como entonces ya se dejó dicho, «la limitación impuesta en el mencionado inciso de los Estatutos de autonomía ("en los términos y casos") no puede interpretarse de modo que vacíe de contenido dicha asunción».

Partiendo de esta delimitación competencial, sostuvimos entonces que la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, en su Disposición adicional primera, apartado 1.º, no establece directamente normas delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que concierne al otorgamiento de concesiones, una facultad que resulta indeterminada (fundamento jurídico 3.º), pero se remite a los términos que establezca la legislación vigente y los Acuerdos internacionales suscritos por España y, en lo que atañe a la radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia —que era el objeto de la disposición discutida en el conflicto positivo de competencias que la Sentencia reseñada resuelve— el Real Decreto 1433/1979, de 8 de julio, por el que se estableció el Plan Técnico Transitorio, reserva diversas frecuencias y potencias a Radio Nacional de España (fundamento jurídico 4.º); no obstante, se recordó que el art. 2.3 del Estatuto de la Radio y la Televisión reconoce genéricamente competencias a las Comunidades Autónomas en la organización de la radiodifusión y televisión y que este mandato debía armonizarse con el anterior, sin perjuicio de que la atribución de frecuencias se efectuara siempre por el Gobierno en aplicación de los distintos Acuerdos y Convenios internacionales (art. 2.4 del citado Estatuto); y que, como consecuencia de todo ello, «en este caso concreto, en que el ámbito de cobertura del servicio de radiodifusión es exclusivamente local» (fundamento jurídico 5.º), la Disposición adicional primera del mencionado Estatuto de la Radio podía ser interpretada en el sentido de que, en el ámbito territorial catalán, correspondían a la Comunidad Autónoma las competencias controvertidas en el marco de las normas básicas del Estado y en los términos del Estatuto de la Radio y la Televisión y «sus disposiciones complementarias de orden técnico» (fundamento jurídico 5.º). Se señaló también que «la radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia es de carácter local por poder circunscribirse su zona de servicio al ámbito territorial de la Comunidad», aun reconociendo que las garantías para asegurar la calidad de la emisión tenían una dimensión supracomunitaria por poder afectar a otras Comunidades o países (fundamento jurídico 6.º).

Como consecuencia de cuanto precede y ante la imprevisión legal, se afirmó por este Tribunal que era de competencia autonómica: La resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada, el otorgamiento de concesiones de instalación y el funcionamiento de las mismas, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación (fundamento jurídico 7.º). Por otra parte, quedaba en el seno de la competencia estatal: Dictar las normas delimitadoras de la utilización del espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión sonora y «las que regulan las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio»; elaborar los planes nacionales a través de los cuales se llevase a cabo la coordinación nacional, así como la coordinación exigida por compromisos internacionales y las características del servicio, planes a los que habría de sujetarse el otorgamiento

de las concesiones; fijar las condiciones técnicas, de acuerdo con la disciplina internacional del tema, aspectos que quedaban fuera del ámbito autonómico y que incluían «la inspección y el control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras», y —como ya se ha dicho— la asignación de frecuencias y potencias (STC 26/1982, fundamento jurídico 6.º en relación con el fundamento jurídico 7.º).

En suma, debe entenderse que las facultades autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada vienen condicionadas por las bases y los términos fijados en la legislación estatal (el Estatuto de la Radio y la Televisión y disposiciones complementarias) a que se remiten los propios Estatutos de Autonomía; y entre los extremos que permanecen en el ámbito de la regulación estatal están la delimitación del dominio público radioeléctrico, la elaboración de planes nacionales y la fijación de las condiciones técnicas para la prestación de servicio y el cumplimiento de la disciplina internacional en la materia.

Esta doctrina fue poco después confirmada en un caso análogo enjuiciado por la STC 44/1982, en la cual se insistió en que el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión no delimita de forma expresa el ámbito competencial autonómico en materia de radiodifusión sonora, salvo la reserva al Gobierno de la atribución de frecuencias y potencias de conformidad con los Acuerdos internacionales (fundamento jurídico 5.º), así como se reiteraron las reglas de deslinde competencial expuestas en la reseñada STC 26/1982, concluyendo que, «en la situación actual», el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia es un proceso compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas con competencias.

Posteriormente, en la STC 21/1988, al elucidar las competencias autonómicas para la emisión y transmisión de televisión por cable, afirmamos que resulta constitucionalmente lícito que el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 2.2) y la Ley 46/1983, de 10 de enero, reguladora del tercer canal de televisión de titularidad estatal (Disposición final primera) reserven en exclusiva esa actividad al Estado, en virtud de la remisión normativa operada en los Estatutos que permite a aquella Ley estatal cumplir una función delimitadora del contenido de las competencias de las Comunidades Autónomas. De nuevo, la STC 154/1989 admitió la constitucionalidad de la reserva de competencias al Estado en ese sector de materia que la Ley reguladora del tercer canal opera, salvo los términos y casos en que el Estatuto de la Radio y la Televisión atribuye competencias a las Comunidades Autónomas (fundamento jurídico 4.º).

La STC 248/1988 dio ocasión para analizar una disposición autonómica referida al procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, y precisar que la remisión hecha al Estatuto de la Radio y la Televisión en los Estatutos de Autonomía debe interpretarse en el sentido establecido en el art. 2.1 de aquél, en el cual se dice que «el presente Estatuto y sus disposiciones complementarias de orden técnico constituyen las normas básicas del régimen de los servicios públicos de radiodifusión...»; y, en consecuencia, que el Estado podía disciplinar la materia tanto en dicho Estatuto como en las «disposiciones complementarias de orden técnico» y, en general, en las normas básicas que el Estado estableciera «sobre la concesión de emisoras para la gestión de dicho servicio, pero siempre que, como regla general, estas últimas se contengan en una Ley formal»; reconociendo, no obstante, la posibilidad excepcional de normas estatales de rango infralegal sobre el régimen de las con-

cesiones de emisoras de radiodifusión elaboradas con anterioridad a los Estatutos de Autonomía, y si el carácter básico pudiera deducirse sin dificultad (fundamento jurídico 5.º).

3. Una vez expuesta la jurisprudencia constitucional relevante para este proceso, la claridad expositiva en los razonamientos de la Sentencia y la necesidad de evitar reiteraciones innecesarias hacen aconsejable agrupar los varios preceptos de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones impugnados en distintos bloques, en razón de la conexión de sus contenidos, a fin de un más fácil enjuiciamiento: a) como acaba por reconocer el propio Abogado del Estado, la impugnación de mayor calado atañe al régimen de explotación de los servicios de radiodifusión sonora que la Ley fija en su art. 26; en conexión con este precepto nuclear, en su apartado 6.º, se encuentra el art. 25.6 relativo a la aprobación por el Gobierno de los correspondientes Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios; b) los arts. 27 y 28 regulan la administración de los servicios de telecomunicaciones, así como la elaboración y aprobación del llamado Plan Nacional de Telecomunicación, y se encuentra en conexión con estos preceptos el art. 11 que califica como servicios oficiales de telecomunicación los establecidos en líneas o redes de titularidad de la Administración del Estado; c) en los arts. 7, apartado 4.º, 31, 33 y 36 se ordena la inspección de los servicios, se tipifican las infracciones y se regula un régimen sancionador; d) por último, según la secuencia legal de preceptos, pero no en importancia ni en su orden lógico, la Disposición adicional sexta contempla los diversos requisitos para poder ser titular de una concesión de algún servicio público de radiodifusión sonora.

4. Ahora bien, la particularidad del caso, por la complejidad de los extremos técnicos que la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones regula y el hecho de que en ella se aborde la ordenación unitaria de todo el fenómeno de la telecomunicación y radiocomunicación y no solamente de la radiodifusión y televisión, exige que abordemos, por vez primera, los dos títulos competenciales del Estado que respecto de estas materias le atribuye la Constitución (art. 149.1.21 y art. 149.1.27), apropiados para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos de esta Ley (ninguna duda hay, en cambio, acerca de las normas estatutarias relevantes al caso), así como cuál sea el alcance que haya de concederse a las reglas de deslinde competencial que se deducen de tales títulos. Y puesto que las partes discuten sobre cuál debe ser el título competencial que el Estado ostenta, es preciso determinar previamente el título aplicable y proceder a su interpretación con un alcance general, sin perjuicio de las matizaciones que más adelante se harán al hilo del examen de los concretos artículos impugnados.

El art. 1.1 de la L.O.T. declara que el Estado posee competencia exclusiva, en materia de «telecomunicaciones» y «radiocomunicación», conceptos jurídicos sobre cuya interpretación las partes discrepan. El Convenio Internacional de Telecomunicaciones hecho en Nairobi el 6 de noviembre de 1982 (ratificado el 20 de noviembre de 1985), anexo 2, números de referencia 2.011 y 2.015, 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». Ambas definiciones estaban ya en el Convenio Internacional de Telecomunicaciones de Málaga-Torremolinos de 1973, ratificado por España el 29 de abril de 1976. El anexo a la Ley de Ordenación de

las Telecomunicaciones reproduce textualmente estas definiciones. Pero un concepto tan amplio de «radiocomunicación» como el expuesto no resulta plenamente operativo a efectos del juego de las reglas internas y constitucionales de distribución de competencias, sin ser sometido a algunas limitaciones, puesto que partiendo de una definición tan amplia y elástica de la materia a los efectos del art. 149.1.21 C.E. como competencia exclusiva del Estado, resulta imposible acotar un concepto de radio, televisión, prensa y otros medios de comunicación social, en cuanto contenido de la competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas recogida en el art. 149.1.27 de la Norma fundamental. En definitiva, se correría el riesgo de que la competencia estatal del precitado art. 149.1.21 C.E. se superpusiera y acabara por vaciar de contenido la competencia autonómica ex art. 149.1.27 C.E. La consideración de la Constitución como un todo sistemático sin contradicciones lógicas y la necesidad de encontrar una interpretación que salvaguarde la vigencia y eficacia de todos y cada uno de sus preceptos, obliga a afrontar el deslinde de estos títulos competenciales de manera más matizada.

Así, pese al taxativo tenor del art. 1.1 de la L.O.T., es indudable que junto a esta competencia exclusiva del Estado sobre la telecomunicación y radiocomunicación que la Ley únicamente invoca (art. 149.1.21 C.E.), juega también el título competencial compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas relativo a las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social (art. 149.1.27), tal y como ha sido interpretado este título en las resoluciones anteriores de este Tribunal que se enumeran y reseñan en el fundamento jurídico 2.º precedente. La diversidad de títulos competenciales que, *prima facie*, pueden ofrecer cobertura a la regulación que la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones lleva a cabo, obliga a singularizar caso a caso, según el objeto y contenido a que responda la norma y a su propia naturaleza, cuál de ambos títulos resulta prevalente y específico, puesto que de uno u otro se deduce un distinto carácter de la competencia, exclusiva o compartida. Es evidente que ambos títulos competenciales necesariamente se limitan y contrapesan entre sí impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos y, en este sentido, no pueden desligarse totalmente; aunque es obvio que no deban llegar a solaparse —como parece pretender el Abogado del Estado a través de la idea de las *res mixtae*— a la hora de ofrecer cobertura a una determinada regulación legal. Y ello, precisamente, para evitar el vaciamiento del régimen de compartición competencial dispuesto en el art. 149.1.27 C.E., en provecho del Estado y en detrimento de las competencias autonómicas en materia de radio y televisión.

La nueva Ley estatal en la materia dictada con el fin de establecer un marco jurídico básico de las muy diversas modalidades de telecomunicación (así se dice en el párrafo 1.º de la Exposición de Motivos de la L.O.T.) encuentra cobertura constitucional —a resultados de lo que se deduzca de su examen pormenorizado— bien en los títulos competenciales del Estado sobre telecomunicaciones y radiocomunicación (art. 149.1.21 C.E.), bien en las normas básicas del régimen de radio y televisión (art. 149.1.27 C.E.). Pero, en cualquier caso, no sólo en el primero de estos títulos como da a entender el art. 1.1 de la L.O.T.

En efecto, y como hemos venido sosteniendo en casos anteriores, el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones, que se sirven como instrumento de las

emisoras de radiodifusión sonora para ejercer los derechos fundamentales que el art. 20 C.E. consagra (STC 12/1982, fundamento jurídico 2.º; 206/1990, fundamento jurídico 6.º; 119/1991, fundamento jurídico 5.º, es una medida que, por su finalidad, encuentra un acomodo natural y específico en el título del art. 149.1.27 C.E. referido a las normas básicas del régimen de radio y, en general, de todos los medios de comunicación social y, en consecuencia, dado el carácter ejecutivo de la potestad controvertida, su adopción incumbe a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. Ello es así puesto que aquí prima la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, cuyo ejercicio la concesión autoriza, frente al soporte técnico de la emisora o red de radiocomunicación de que se sirve. Es un corolario ineluctable de este pronunciamiento que no sólo 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, sino también facultades accesorias de esta principal como son la inspección de los servicios e imposición de sanciones derivadas de infracciones a esa normativa autonómica, deben corresponder también a quien ostenta aquella potestad principal (STC 108/1993).

En definitiva, todos estos aspectos y otros de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 C.E., en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social mediante un fenómeno que no es sustancialmente distinto al de la prensa, encuentran un natural acomodo en el art. 149.1.27 C.E. a efectos de la distribución de competencias.

En cambio, aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas o electromagnéticas— quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21 C.E. para ordenar el dominio público radioeléctrico. Y es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria —dada la unidad intrínseca del fenómeno— la utilización del dominio público radioeléctrico y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y de radiocomunicación, en particular, y no sólo las destinadas a emisores de radio y televisión cualificadas por su recepción por un gran número de usuarios. Pero es indudable que siendo el contenido del título competencial del art. 149.1.21 C.E. virtualmente más expansivo que el otro del art. 149.1.27 C.E., debe ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión.

5. Ya se ha dicho que el art. 26 de la L.O.T. centra el núcleo de las impugnaciones que se formalizan en los presentes recursos de inconstitucionalidad. Se trata de un precepto que contiene diversas reglas destinadas a ordenar la explotación de los servicios de radiodifusión sonora. De suerte que el Estado se reserva la explotación de los servicios, directamente o por sus entes públicos, en ondas corta y larga (apartado 1.º). En los servicios en onda media se prevé que puedan ser explotados en régimen de concurrencia y a través de dos modalidades: La gestión directa del Estado o de sus entes públicos, o la gestión indirecta mediante concesión administrativa estatal a través de personas físicas o jurídicas (apartado 2.º). Y, en lo referente a los servicios en ondas métricas con modulación de frecuencia, se establece que podrán ser explotados en régimen de concurrencia, de acuerdo con las siguientes modalidades: Directamente

«por las Administraciones públicas o sus entes públicos con competencias en la materia», o indirectamente mediante concesión administrativa por las Corporaciones locales; y por gestión indirecta mediante concesión administrativa a través de personas físicas o jurídicas (apartado 3.º). Supuesta esta diferenciación del régimen de los servicios en razón del tipo de onda en el que se emita, el apartado 5.º determina que 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. Es precisamente esta diferenciación de régimen competencial que la Ley hace en razón de la técnica de propagación de las ondas sonoras la que se discute por las Comunidades Autónomas, al no encontrar la exclusión de competencias autonómicas que de ella se deduce —se dice— apoyo ni en la Constitución ni en los Estatutos.

Es menester traer a colación que el Abogado del Estado, a quien incumbe la defensa de la Ley, arguye que la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones no introduce en el art. 26.1 realmente innovadora normativa alguna respecto de la situación consagrada en el Real Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, por el que se aprobó el Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora (una reglamentación que según la Disposición transitoria primera, 1, de la L.O.T. continúa en vigor hasta que se aprueben los Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios); dicho Decreto en su art. 2 reservó a Radio Nacional de España el servicio en ondas largas, para la difusión de «un programa de carácter nacional con especial atención a las necesidades de la audiencia de las áreas rurales»; y en su art. 4 reservó el servicio en ondas cortas a Radio Nacional de España, «para la emisión de programas dirigidos al exterior». Aunque la existencia de un precedente normativo no suponga un razonamiento válido a efectos competenciales. Con mayor relevancia, sostiene el Abogado del Estado que la justificación de esta reserva a la Administración del Estado se encuentra en ciertos datos técnicos: a) España tiene adjudicadas internacionalmente en ondas largas únicamente dos frecuencias con un máximo de cinco estaciones emisoras (así se dice en el art. 2 del mencionado Real Decreto que invoca la entrada en vigor del Acuerdo Regional de Ginebra de 22 de noviembre de 1975) y esta escasez de emisoras hace virtualmente imposible una planificación territorialmente descentralizada del servicio, al tiempo que el tipo de propagación de las ondas largas (ondas de superficie) exige la instalación de emisores costosos, de gran potencia y alcance territorial muy superior al de una Comunidad Autónoma; y b) en lo que atañe a las emisiones en ondas cortas, se resalta que su cobertura es muy extensa y los puntos que puede alcanzar muy lejanos al de emisión, por estas características técnicas, el Plan Técnico Nacional reserva la radiodifusión sonora en este tipo de ondas a los programas dirigidos al exterior, al cabo —destaca el Abogado del Estado—, una emisora autonómica de onda corta emitiría «para un ámbito de cobertura del que siempre estaría excluido su propio territorio».

Vistos así los términos de la controversia competencial entre la Administración estatal y las autonómicas actoras respecto del citado art. 26 de la L.O.T., y a la luz de las reglas de deslinde competencial que se desprenden del art. 149.1.27 C.E. y de las normas estatutarias aquí relevantes, no cabe apreciar vicio de incompetencia alguno en los apartados 1.º, 2.º, 3.º y 5.º del art. 26 de la L.O.T.

Los propios Estatutos de Autonomía (art. 16.1 del Estatuto de Cataluña, art. 34.1 del Estatuto de Galicia, art. 31.1 del Estatuto de Canarias) que asumen la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen de radiodifusión, condicionan aquélla al marco de las normas básicas dictadas por el Estado y «en los términos y casos» establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión según se dejó dicho en la STC 26/1982. Y, cuando la Constitución o el Estatuto llaman a la Ley a regular los términos de una competencia compartida, el Legislador estatal posee un mayor margen de libertad de configuración normativa para regular la materia de la forma que estime más conveniente, siempre que ello no suponga el vaciamiento de las competencias autonómicas; esta habilitación al Legislador estatal para precisar las respectivas esferas de competencia, en la medida en que se produce en los mismos Estatutos, condiciona el alcance de las posibles competencias autonómicas y permite al Legislador delimitar negativamente —como aquí ocurre— los casos sobre los que dichas competencias se proyecten e, incluso, reservarse facultades de mera ejecución.

No obstante, no es menos cierto que la potestad para dictar normas básicas supone, sustancialmente, el ejercicio de facultades normativas a efectuar preferentemente por Ley —o por normas reglamentarias complementarias de ésta— y sólo en supuestos muy limitados y muy excepcionales abarca concretas potestades de simple ejecución, en la medida indispensable para asegurar las finalidades unitarias a las que las bases responden; todo ello con el fin de impedir que las bases estatales lleguen a tal grado de desarrollo que vacíen de contenido las competencias autonómicas (entre otras, SSTC 1/1982, fundamento jurídico 1.º; 25/1983, fundamento jurídico 6.º; 42/1983, fundamento jurídico 5.º; 57/1983, fundamento jurídico 7.º; 158/1986, fundamento jurídico 3.º; 49/1988, fundamento jurídico 16; 135/1992, fundamento jurídico 5.º). Sin duda, en los casos —como el que nos ocupa— en que el Legislador estatal puede dictar los términos que delimiten las competencias autonómicas, tal habilitación refuerza el alcance posible de las bases, aun en lo que atañe a las potestades de mera ejecución, pero de ahí no puede deducirse que resulten inexistentes los límites a lo básico antes expuestos: El carácter excepcional, limitado y necesariamente justificado de la reserva de facultades estatales de ejecución; y la necesidad de que reste una esfera de lícita intervención autonómica, según viene obligado por el carácter compartido de las competencias en la materia.

Dicho esto, es verdad que la competencia autonómica en materia de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión sonora no tiene por qué abarcar toda clase de ondas —como se pretende en las demandas— ante el mero dato de que indudablemente se trate de facultades de naturaleza ejecutiva. Por el contrario y como sostuvimos en la misma STC 26/1982, fundamento jurídico 2.º, que precisamente reconoce las competencias autonómicas en emisoras con modulación de frecuencia, es constitucionalmente irreprochable que el Estado se reserve por Ley competencias concretas en fase de ejecución, claro está que cuando exista una justificación bastante para ello. Y la remisión estatutaria al «Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión» para delimitar competencias y formalizar las bases debe entenderse a la Ley que materialmente efectúe tal labor, en este caso, la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones y no sólo a la Ley 4/1980, de 10 de enero, que formalmente se identifica con ese mismo título. No en balde, la también reseñada STC 44/1982 (fundamento jurídico 5.º) ya aclaró que los términos de la com-

petencia podían, incluso, fijarse en las «disposiciones complementarias de orden técnico».

Una vez afirmado que, conforme a la Constitución, puede el Legislador estatal reservar a la Administración del Estado facultades de naturaleza ejecutiva en esta materia —salvaguardando las debidas limitaciones— puede decirse que la reserva que el art. 26.1 de la L.O.T. opera en favor del Estado para los servicios en ondas larga y corta no invade el ámbito posible de la competencia autonómica, ya que se justifica en razones técnicas derivadas de las peculiaridades de las ondas electromagnéticas y del dominio público radioeléctrico, así como de la profusa normativa internacional que disciplina el tema.

Razones técnicas derivadas de la particular forma de propagación de las ondas cortas mediante la reflexión en las capas iónicas de la atmósfera, justifican la reserva al Estado de facultades de mera ejecución en lo que atañe a la emisión y su exclusión, por tanto, del ámbito competencial autonómico: Número limitado de bandas de frecuencias —por los cambios de frecuencia y de horario según las variaciones estacionales, atmosféricas y de la actividad solar, que son inevitables para mantener en condiciones de buena recepción una sola emisora— a repartir entre los distintos países que determina la ordenación internacional de las mismas, a través de los organismos internacionales competentes (Unión Internacional de Telecomunicaciones), asignándose un número limitado para cada Estado; lo que dificulta notablemente un régimen compartido de las competencias al respecto con los distintos entes territoriales.

Otro tanto puede decirse de las ondas largas, puesto que —como se ha expuesto— los acuerdos internacionales atribuyen a España un muy escaso número de frecuencias y emisoras —dos frecuencias con un máximo de cinco emisoras— que dificulta enormemente —si no imposibilita— un hipotético régimen de compartición de aquéllas y de descentralización territorial del otorgamiento de concesiones entre una pluralidad de Comunidades Autónomas.

Por lo que atañe a la regulación de los servicios en ondas medias (art. 26.2 de la L.O.T.), la Ley no excluye a las Comunidades Autónomas del acceso a aquéllos, simplemente permite que dicho acceso pueda hacerse por la vía de la gestión indirecta del servicio mediante, concesión administrativa estatal y a través de personas jurídicas [letra b) del citado art. 26.2]. En definitiva, nada impide que las Comunidades Autónomas, o entes públicos creados por éstas, o sociedades en cuyo capital participen puedan ser concesionarias de este servicio en las mismas condiciones que las emisoras privadas —cuya posibilidad de acceso a los medios de comunicación social y al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades que a través de ellos se ejercitan incumbe también salvaguardar al Legislador a la hora de delimitar las competencias— y en la medida en que la planificación técnica y el número de frecuencias y emisoras lo hagan posible.

Es preciso destacar, por otra parte, que los distintos reconocimientos estatutarios (art. 16.3 del Estatuto de Cataluña, art. 34.3 de Galicia, art. 31.2 de Canarias) de la posibilidad de mantener una Comunidad Autónoma su propia radio, no se ven insatisfechos ni resultan de imposible incumplimiento en virtud de la regulación legal. Pues tal posibilidad puede cumplirse mediante la gestión directa de emisoras en ondas métricas con modulación de frecuencia, según contempla el art. 26.3 de la L.O.T. Un tipo de emisiones que —conviene insistir en ello— precisamente, el Plan Técnico Nacional de 1978 trataba de potenciar por sus características técnicas.

Tampoco puede olvidarse, desde la perspectiva de una efectiva compartición competencial en la materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta de los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia —donde es muy importante el número de emisoras— corresponde (art. 26.5 de la L.O.T.), únicamente, a las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios de comunicación social, quedando en ellas excluido el Estado del ejercicio de esa potestad.

6. Menos aún pueden considerarse viciados de incompetencia los apartados 4.º y 6.º del mismo art. 26 de la L.O.T.

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 y elabore para todo el territorio español el Ministerio correspondiente (art. 26.4 de la L.O.T.), es una consecuencia lógica de la configuración constitucional de la radiocomunicación (art. 149.1.21 C.E.) en nuestro ordenamiento como una competencia exclusiva del Estado, y de las subsiguientes facultades estatales para dictar las normas que delimiten la utilización del espacio radioeléctrico y permitan coordinar la prestación de los servicios en virtud de sus características técnicas y de los compromisos internacionales; y, *sensu contrario*, la imprevisión legal de la participación autonómica, dado el carácter exclusivo de la competencia estatal, no puede merecer reproche desde la estricta óptica de las reglas de distribución competencial.

Igualmente, que la Ley atribuya al Gobierno la aprobación de los correspondientes Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios de Difusión (art. 25.6 de la L.O.T.), y al Ministerio estatal correspondiente y, con carácter previo al comienzo de la prestación de un servicio, la facultad de aprobar los proyectos o propuestas técnicas de las instalaciones, la inspección de las mismas, y la aprobación de los Reglamentos Técnicos y de Prestación de los Servicios (art. 26.6 de la L.O.T.) es también una consecuencia de la competencia del Estado para ordenar y coordinar la comunicación a través de ese soporte o medio técnico que son las ondas radioeléctricas o electromagnéticas. Y ya en las SSTC 26 y 44/1982 declaramos que estos extremos son de competencia estatal, si bien —dijimos entonces— por virtud del título competencial del art. 149.1.27 C.E.

7. Los arts. 28 y 27 de la L.O.T. regulan la administración de los servicios de telecomunicaciones y la aprobación del llamado Plan Nacional de Telecomunicación. Reconocida la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones como género y en la especie de la radiocomunicación, tal competencia estatal abarca lógicamente la globalidad de las potestades en estos preceptos recogidos.

En efecto, la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones regula las diversas modalidades de servicios civiles de comunicación, no sólo los servicios de radiodifusión que ahora nos ocupan —que vienen caracterizados porque la comunicación se realiza en un sólo sentido y a varios puntos de recepción simultánea, según describe el art. 25.1 de la L.O.T.—, sino también los servicios finales y portadores —véanse los arts. 13.1 y 14.1 de la L.O.T.— y los llamados servicios de valor añadido —art. 20.1—. En este contexto, el Título III de la L.O.T., que lleva el encabezamiento «De la Administración de las Telecomunicaciones», en el que se encuentran los mencionados arts. 27 y 28, se aplica a todos estos servicios por igual y es fruto del ejercicio de la competencia estatal dispuesta en el art. 149.1.21 C.E. Las peculiaridades de los servicios de radiodifusión sonora no alcanzan, pese a su conexión con lo previsto en el art. 149.1.27 C.E., a alternar este razonamiento dada la dimensión estrictamente tecnológica de los contenidos sobre los que se proyectan las ordenaciones impugnadas que no atañen directamente al ejercicio de las libertades propias de los medios de comunicación social.

Así, el art. 27.1 de la L.O.T. afirma que la Administración del Estado «ejercerá las competencias en materia de telecomunicaciones que se establezcan en la presente Ley», una cláusula que, dada la ubicación sistemática del artículo y sin ponerse en conexión en las demandas con otros preceptos que atribuyan competencias y acompañándola de ulteriores razonamientos impugnatorios, carece de virtualidad para lesionar competencia autonómica alguna; en ese mismo apartado, se habilita al Gobierno para desarrollar esta Ley por vía reglamentaria, mas es verdad que teniendo el Estado competencia exclusiva sobre las telecomunicaciones ostenta la potestad reglamentaria en la materia, y no hay aquí —ni podría haberla— redefinición alguna de competencias en virtud de dicha habilitación al reglamento como denuncia la Junta de Galicia.

Como tampoco es inconstitucional que en el apartado 2.º del citado art. 27, se atribuya al Gobierno la facultad de aprobación del Plan Nacional de Telecomunicación, por las razones que ya hemos indicado al enjuiciar el art. 26.4 de la L.O.T. y que reproduciremos al analizar el art. 28 de la misma Ley: la planificación y coordinación de los servicios de comunicación que se presten a través de soportes técnicos es una competencia del Estado.

Entran igualmente en la órbita de las potestades estatales, las facultades que la Ley atribuye (apartado 3.º del art. 27) al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y al Ministerio de Asuntos Exteriores para participar en las organizaciones internacionales de telecomunicaciones y relacionarse con las entidades nacionales en materia de telecomunicaciones internacionales. Unas potestades que encuentran fácil acomodo en el art. 149.1.21 de la Constitución y en el propio art. 149.1.3 C.E., relativo a las relaciones internacionales, puesto que de dicha participación se deriva la emanación de Acuerdos que disciplinan las telecomunicaciones en sus aspectos técnicos (v. gr. asignación de frecuencias) y generan «obligaciones inmediatas y actuales» (STC 137/1989).

Respecto del extenso art. 28 de la L.O.T., son sus apartados 3.º y 4.º los que mayores reparos ofrecen a la Junta de Galicia y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad. El art. 28.3 prevé que, con el fin de asegurar una planificación integrada de los servicios, el Gobierno elaborará un Plan Nacional de Telecomunicaciones, lo aprobará y velará por su ejecución. Y el apartado 4.º añade que en la elaboración de este Plan colaborarán las entidades explotadoras de los servicios portadores, finales o de difusión que dispongan de red propia. De nuevo, esta regulación de los aspectos técnicos se sitúa en la competencia estatal sobre telecomunicaciones y en las facultades que al Estado asisten para planificar y coordinar los servicios. El que únicamente se prevea la participación en la elaboración del Plan de entidades explotadoras de servicios se deduce del dato capital de que posean redes propias, y, en cualquier caso, el carácter exclusivo de la competencia estatal sobre las telecomunicaciones, que el Plan viene a coordinar, impide pensar que la falta de previsión de la participación de las Comunidades Autónomas que posean competencias en materia de medios de comunicación social vicia de incompetencia la Ley. Además, tiene razón el Abogado del Estado cuando señala que este precepto debe ponerse en conexión con la disposición adicional prime-

ra, 2, donde se afirma que «en desarrollo de lo dispuesto en el art. 28 de la presente Ley, el Plan tendrá como horizonte la integración progresiva de las redes de telecomunicación» hacia una red digital de servicios integrados y todo ello de acuerdo con las recomendaciones de los organismos internacionales de telecomunicaciones; y cuando luego advierte que, no obstante, las Comunidades Autónomas podrán colaborar en la elaboración del Plan en la medida en que estén comprendidas en las previsiones del art. 28.4 de la Ley, es decir, como entidades explotadoras de servicios de radiodifusión sonora que ostenten redes propias.

El art. 28.4 de la L.O.T. posee un último inciso que igualmente resulta discutido en las demandas y que 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 de Cataluña, ello introduce un injustificable e imprevisto medio adicional de control. Sin embargo, no es así, puesto que existe una clara conexión entre este inciso final del art. 28.4 y el inciso también final del apartado 3.º, y ambos deben ser leídos conjuntamente e interpretados de manera sistemática. La autorización estatal de las inversiones en redes de telecomunicación busca fundamentalmente garantizar que la introducción de nuevas tecnologías no distorsione la prestación de servicios preexistentes, entre otras razones, mediante el mantenimiento de una imprescindible homogeneidad o normalización técnica. Y, por otro lado y con mayor relevancia para nuestros fines, es obvio que los sujetos sometidos a esta autorización estatal no son las Comunidades Autónomas, como tales entes públicos territoriales, sino las entidades explotadoras de servicios, razón por la cual difícilmente puede pensarse en un medio adicional de control sobre la actividad autonómica en el sentido en que este término se recoge en el art. 153 C.E.

En la actualidad, el art. 28, apartado 4.º, de la L.O.T. en la redacción dada por la Ley 31/1987 ha sido modificado por el art. 1.16 de la Ley 32/1992, de 3 de diciembre, de modificación de la Ley 31/1987 de Ordenación de las Telecomunicaciones, que añade un párrafo más al apartado citado, pero sin alterar el texto de la norma que ahora enjuiciamos desde la óptica competencial. Ciertamente, en la STC 111/1983 (fundamento jurídico 2.º) mantuvimos que —a diferencia de lo que ocurre en la cuestión de inconstitucionalidad— en el recurso directo por lo común la derogación de la norma objeto de control extinguiría el objeto del proceso. Pero no es este el pronunciamiento que en el caso que nos ocupa procede, puesto que la disposición derogatoria única de la Ley modificativa ordena que queden derogadas todas las disposiciones de igual rango que se opongan a lo establecido en esta Ley. Es manifiesto que no hay oposición alguna entre el texto del art. 28.4 de la L.O.T. en la redacción que le ofrece la Ley de 1987 y la que le otorga la Ley de 1992, que se limita a efectuar una adición. Vigente la norma y viva la controversia competencial era preciso hacer el pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia que hemos pronunciado.

El apartado 6.º del art. 28 de la L.O.T. se impugna —afirma la Junta de Galicia— por su relación con el art. 31 de la L.O.T., circunstancia que nos permite remitirnos a lo que al enjuiciar este precepto se diga.

Respecto del art. 28.7, relativo al establecimiento de Convenios o Programas de actuación entre la Administración del Estado y las entidades concesionarias de los servicios o interesadas en su desarrollo, parece denunciarse, de nuevo, la exclusión de la participación autonómica. Pero hay que volver a destacar que, en materia

de telecomunicaciones, la relación se produce entre la Administración estatal que ostenta la competencia exclusiva y las entidades concesionarias de los servicios, sin perjuicio de que en esta última categoría puedan estar incluidas las Comunidades Autónomas. Por lo demás, la lógica de este precepto no puede entenderse sin ponerlo en relación con su último inciso que permite a la Administración del Estado determinar la forma y el momento en que la infraestructura resultante de estos Programas de actuación conjunta se integrará en el patrimonio de las entidades explotadoras.

El art. 11 de la L.O.T., igualmente recurrido, se encuentra en conexión con estos arts. 27 y 28, en él se 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 de Cataluña, la redacción expuesta 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 establecida en el art. 25.3 del Estatuto de Cataluña, que manda que la Generalidad integre en su organización los servicios correspondientes a fin de llevar a cabo las competencias que le atribuye el presente Estatuto; al tiempo que asevera que el ejercicio de las competencias del Estado impide aquí el ejercicio de las competencias propias de Cataluña. Nada de esto es, sin embargo, cierto.

La consideración como «servicios oficiales de telecomunicación» de aquéllos establecidos en redes de titularidad de la Administración del Estado es una consecuencia lógica de la distribución de competencias recogida en el art. 149.1.21 C.E., y este mismo razonamiento hace inútil la invocación del art. 25.3 del Estatuto de Cataluña. Pero el precepto discutido no impide —antes bien prevé lo contrario— que estas redes oficiales de titularidad de la Administración del Estado 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; un dato que no se empaña porque la titularidad de estas redes oficiales resulte ser estatal. Por otra parte, 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.

8. Dentro del Título IV de la L.O.T., destinado a la inspección y régimen sancionador, se recurren los arts. 31, 33 y 36. Conforme al art. 31.1 será competencia del Ministerio estatal encargado de las comunicaciones tanto la aplicación del régimen sancionador como la inspección de los servicios, aparatos, estaciones y sistemas civiles de telecomunicaciones. Y en el art. 33 se tipifican un amplio elenco de infracciones calificadas como muy graves, graves o leves, que dan lugar a la imposición de diversas sanciones. Por último, el art. 36 atribuye, en su apartado 1.º, a diversos órganos internos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones —Ministro, Secretario general de Comunicaciones y Director general de Telecomunicaciones— la competencia sancionadora en función de la gravedad de la infracción; a la par, en el apartado 2.º se dice que «dicha competencia 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 a los que se



refiere el art. 26.5 de la Ley». Tampoco se advierte fácilmente en este grupo de preceptos tacha alguna de inconstitucionalidad por incompetencia.

Es una regla de deslinde competencial muy reiterada por este Tribunal que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate; de suerte que la imposición de sanciones administrativas por las Comunidades Autónomas sólo se justifica 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 (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º; 137/1986, fundamento jurídico 3.º; 48/1988, fundamento jurídico 25; 152/1988, fundamento jurídico 14; 15/1989, fundamento jurídico 10, entre otras muchas).

La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones atribuye la potestad sancionadora, como regla general, a órganos internos de la Administración del Estado (art. 31.1 en relación con el art. 36.1 de la L.O.T.), lo que resulta conforme al orden constitucional, dada la competencia estatal sobre telecomunicaciones y radiocomunicación; si bien sienta una excepción (art. 36.2 de la L.O.T.), en los supuestos en que corresponda a los órganos de las Comunidades Autónomas que ostenten competencia en materia de radio, televisión y otros medios de comunicación social el otorgamiento de las concesiones para la gestión indirecta de los servicios de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia (art. 26.5 de la L.O.T.). El criterio de deslinde de la titularidad de la potestad sancionadora hecho en los arts. 31.1, 36.1 y 36.2 de la L.O.T. se corresponde, pues, con el reparto de las competencias sustantivas que la Ley hace y hemos considerado conforme con la Constitución.

Más allá de esta conclusión conviene aclarar que, en el caso que nos ocupa, la función de inspección, vigilancia y control por parte de los funcionarios de la inspección de las telecomunicaciones (art. 31.2 de la L.O.T.), tampoco puede separarse de la competencia estatal sustantiva sobre telecomunicaciones y radiocomunicación ni de la inherente potestad sancionadora de las infracciones. Nada autoriza en esta materia, a la luz de las cláusulas atributivas de competencia contenidas en la Constitución y en los Estatutos o en la legislación delimitadora de la competencia, al intento de diferenciación que en su demanda hace la Generalidad de Cataluña entre una especie de alta inspección a cargo del Estado y una inspección ordinaria que incumbiría a la Administración autonómica, pues el régimen jurídico de la competencia sobre telecomunicaciones no es el mismo que rige, v. gr., en materia de educación, y en la cual en su día analizamos la doctrina de la alta inspección (STC 6/1982).

Bien es cierto, no obstante, que allí donde las Comunidades Autónomas con competencia en radio y otros medios de comunicación social tengan la titularidad de la potestad sancionadora (art. 36.2 en relación con el art. 26.5 de la L.O.T.) hay que entender que poseen también unas facultades de inspección, pero, claro está, circunstancias al alcance de la competencia sustantiva que la propia Ley les reconoce: requisitos y condiciones para el otorgamiento de concesiones en ondas métricas con modulación de frecuencia. Así hemos interpretado estos extremos en la reciente STC 108/1993, al analizar la titularidad de las facultades de inspección, clausura y sanción respecto de emisoras radiofónicas clandestinas en esa clase de ondas. En este mismo ámbito, es constitucionalmente posible que las Comunidades Autónomas con competencias de desarrollo legislativo y eje-

cución ex art. 149.1.27 C.E., efectúen una tipificación de las infracciones a la normativa autonómica sobre procedimiento de adjudicación y otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento, así como de las correspondientes sanciones.

Pero cuanto antecede no puede llevar a un pronunciamiento de inconstitucionalidad por incompetencia y subsiguiente nulidad de los preceptos enjuiciados ni siquiera de inaplicación en el territorio de las Comunidades Autónomas actoras, puesto que las numerosas infracciones tipificadas en el art. 33 de la L.O.T. encuentran normalmente cobertura, dada su naturaleza, en el título competencial exclusivo del Estado sobre telecomunicaciones —v. gr., art. 33.2 c), «la producción deliberada de interferencias»— y, en otras ocasiones en la competencia estatal compartida sobre medios de comunicación social —v. gr., art. 33.3 b), «el incumplimiento de las condiciones de las concesiones»—, allí donde el Estado se reserva la regulación y el otorgamiento de las concesiones en determinados servicios de radiodifusión. Y es patente que, en este último supuesto, esta tipificación de las infracciones será de aplicación para los mencionados servicios en las Comunidades Autónomas que recurren el art. 33 de la L.O.T. y ostentan competencias sobre radio y demás medios de comunicación social; así como de general aplicación en las Comunidades que no posean competencias en la materia.

También aquí es preciso poner de manifiesto que la citada Ley 32/1992 de modificación de la Ley 31/1987, en su art. 1.18 se limita a añadir diversos contenidos al art. 33, apartados 2.º y 3.º de la L.O.T., en el texto inicialmente aprobado, motivo por el cual, vigente norma y viva la disputa competencial, no es improcedente que hayamos afrontado la solución de la controversia a través del recurso directo.

Resta por analizar el art. 7.4 de la L.O.T., un precepto en el que la impugnación efectuada por el Ejecutivo catalán adolece de cierta imprecisión. En el encabezamiento y el suplico de la demanda se recurre este apartado del artículo en su párrafo final que reza «en todo caso los niveles de radiación radioléctricos no podrán suponer peligro para la salud pública»; una impugnación cuyo alcance no se comprende fácilmente. Pero del contenido de las alegaciones que se hacen parece que, en realidad, se recurre —habida cuenta de su conexión con el art. 31 de la L.O.T.— la atribución al Ministerio estatal correspondiente de funciones de inspección que en el párrafo 1.º del citado art. 7.4 de la L.O.T. se hace: comprobación técnica de las emisiones radioléctricas, identificación y eliminación de interferencias perjudiciales, detección de perturbaciones, etc.; extremos que están dentro de la competencia estatal sobre telecomunicaciones y radiocomunicación de la que son un instrumento las facultades inspectoras enumeradas.

9. La disposición adicional sexta establece unos requisitos para poder ser titular de una concesión de algún servicio público de radiodifusión sonora (apartado 1.º); regula el plazo de duración de la concesión y la necesidad de previa autorización administrativa para su transferencia (apartado 2.º), y la obligación de difundir gratuitamente avisos de carácter oficial e interés público que procedan de las autoridades que reglamentariamente se determine (apartado 3.º).

De acuerdo con lo que hemos venido sosteniendo en resoluciones precedentes y en esta misma Sentencia en fundamentos jurídicos anteriores, el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión cae ciertamente dentro de la competencia dispuesta en el art. 149.1.27 C.E. Más ésto sentado, en la STC 248/1988 (fundamento jurídico 6.º) tuvimos oportunidad de interpretar,

al analizar precisamente un procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada dictado por una Comunidad Autónoma, que es menester distinguir entre preceptos de naturaleza básica y, por tanto, que incumben al Estado —como pueden ser los que regulan las limitaciones que se imponen a las personas físicas o jurídicas para poder ser titulares de más de una concesión o el plazo de las mismas—, de aspectos tan detallados como son la publicidad en las emisoras institucionales y el horario mínimo de emisión; los primeros —se dijo— abordan condiciones o requisitos esenciales de las concesiones, que redundan en el acceso a la utilización de un privilegiado medio de comunicación social, y que deben efectuarse «en régimen de sustancial igualdad en todo el territorio nacional».

En dicha Sentencia y en el mismo fundamento jurídico afirmamos también: «Resulta significativo comprobar que recientemente el Legislador estatal, cumpliendo las condiciones de rango normativo que ahora son plenamente exigibles, ha regulado algunos aspectos de las concesiones de que tratamos, mediante la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, incluyendo la disposición adicional sexta de las mismas normas que limitan el derecho de las personas físicas o jurídicas para ser titulares de más de una concesión de emisoras de ondas métricas con modulación de frecuencia [apartados 1 d) y e)] y que establecen el plazo de las concesiones [apartado 2 a)], pero sin referirse, en cambio, a cuestiones como la publicidad o el horario de emisión». Y, en consecuencia, se anularon algunos preceptos de una disposición emanada por el País Vasco que invadía la competencia estatal.

No cabe ahora sino reiterar la doctrina que entonces sostuvimos en relación con los mismos preceptos que ahora enjuiciamos como objeto del control de constitucionalidad y entonces nos sirvieron como canon o medida. Una doctrina sobrevenida a las impugnaciones sustanciadas en estos recursos y que las Comunidades Autónomas actoras no pudieron conocer al tiempo de formalizar sus demandas. Pues tanto los requisitos para poder ser titular de la concesión (apartado 1.º), como la duración de ésta y la posibilidad de su transferencia (apartado 2.º), o la carga de permitir la difusión gratuita de ciertos avisos oficiales (apartado 3.º), son extremos básicos que, por tanto, corresponden a la titularidad estatal.

## FALLO

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

Ha decidido

Desestimar los presentes recursos de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veintisiete de mayo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

*Voto particular que formula el Magistrado don José Gabaldón López a la Sentencia dictada en los recursos de inconstitucionalidad núms. 525, 534 y 536/88*

Lamento disentir del criterio de mis colegas, al menos en cuanto a una parte de la fundamentación de la Sentencia, especialmente la que se refiere al art. 26 de la Ley controvertida así como a la disposición adicional sexta. Considero que en relación con estos preceptos el recurso debió estimarse, al menos parcialmente. Las razones de mi discrepancia son, fundamentalmente, las siguientes:

1.ª La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las Telecomunicaciones es, como su propio enunciado ya indica, una Ley para ordenar en todos sus aspectos esos servicios de comunicación. Así resulta, de modo expreso e indudable, de su preámbulo: «La presente Ley responde a la necesidad de establecer, por primera vez en España, un marco jurídico básico en el que se contengan las líneas maestras a las que ha de ajustarse la prestación de las diversas modalidades de telecomunicación, a la vez que se definen con nitidez las funciones y responsabilidades de la Administración pública y de los sectores público y privado».

En consonancia con ello, el art. 1, aparte de señalar el objeto de la Ley («la ordenación de las telecomunicaciones y cualquier comunicación mediante cables y radiocomunicación»), se refiere a la competencia exclusiva del Estado en la materia, pero, nótese, citando expresamente el art. 149.1.21 de la Constitución. No hay duda, pues, que el Estado promulga esta Ley ejercitando la competencia exclusiva que, en la materia de radiocomunicación, le otorga dicho precepto constitucional; y radiocomunicación es, en el contexto indudable del referido precepto, uno más de los servicios públicos a los que se refiere; el servicio público de comunicación por medios electrónicos, ya sea a través de cables o de las ondas hertzianas.

2.ª Debe resaltarse la esencial diferencia (desde el punto de vista jurídico) de aquella materia de deslinde competencial (radiocomunicación) y la establecida en el núm. 27 del mismo artículo; «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, todos los medios de comunicación social», porque ésta, aunque también se llame comunicación y se lleve a cabo por medios radioeléctricos es sustancialmente distinta en cuanto relativa a aquellos medios a cuyo través se ejercita el derecho fundamental reconocido en el art. 20.1 d) de la Constitución, en relación con el cual se ha dicho, desde las SSTC 12/1982 y 74/1982 (fundamento jurídico 3.º, en ambas), que «el derecho de difundir las ideas y opiniones comprende en principio el derecho de crear los medios materiales a través de los cuales la difusión se hace posible».

La radiodifusión y la televisión, medios a los que expresamente califica el preámbulo de la Ley 4/1980, de 10 de enero (Estatuto de RTV) como «vehículo esencial de información y participación política» se declaran «servicios públicos esenciales de titularidad del Estado». Es evidente, sin embargo, que estos servicios públicos tienen un carácter distinto de aquéllos a los que se refiere el núm. 21, por ser medio necesario para el ejercicio de un derecho fundamental. La intervención administrativa en ellos se convierte, necesariamente, en intervención respecto de dicho derecho.

Según el art. 2, el propio Estatuto y las disposiciones complementarias de orden técnico constituyen las normas básicas del régimen de los servicios públicos de radiodifusión y televisión. Si la Ley 31/1987 se dicta en virtud de la competencia exclusiva atribuida por el art. 149.1.21, sus normas no pueden, en este aspecto,

ser al mismo tiempo normas básicas que completan las del Estatuto de RTV.

A pesar de esas diferencias y a pesar sobre todo de que la Ley cuestionada señala su justificación competencial en el art. 149.1.21, el capítulo cuarto regula los que denomina «servicios de difusión, y sin mencionar siquiera ahora el diferente precepto constitucional atributivo de competencia, regula estos servicios de telecomunicación en los que «la comunicación se realiza en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente» (art. 25), es decir, aquéllos a los que se refiere el citado art. 149.1.27 y el Estatuto de RTV y los regula, precisamente, en su aspecto jurídico, es decir, el relativo a la concesión administrativa, que es el contenido del art. 26 el cual, sin embargo, se limita a la radiodifusión sonora.

3.<sup>a</sup> Es evidente que, al regular el marco jurídico de los servicios de telecomunicación, se ha aprovechado el vehículo legal para regular los de difusión (aunque no todos) pero sin prestar atención a la justificación competencial de éstos ni menos a sus límites, porque en ellos la competencia estatal se limita a las normas básicas, en tanto que el citado art. 26 formula una regulación de los medios de gestión de este servicio, y la disposición adicional sexta pormenoriza una serie de detalles claramente ejecutivos del régimen de otorgamiento de las concesiones, que en modo alguno pueden calificarse como normas básicas.

La necesidad (señalada por la STC 227/1981, fundamento jurídico 3.<sup>o</sup>) de utilizar en la emisión mediante ondas radioeléctricas que se expanden a través del espacio un bien que ha de ser calificado como de dominio público y que ofrece posibilidades limitadas de utilización, con la necesidad de no impedir un ejercicio igual de los mismos derechos por los demás ciudadanos, justifica sin duda la regulación de los aspectos técnicos de la utilización de estos servicios, o sea, la gestión y administración del espectro de frecuencias radioeléctricas y la asignación de las mismas (art. 7.4 de la Ley), en lo cual por otra parte esta Ley puede considerarse como un complemento en la regulación técnica del Estatuto a la que se refiere éste en su art. 2 y dictada por otra parte en desarrollo de la adicional primera de aquél en cuanto allí se establece que la atribución de frecuencias y potencias corresponde al Gobierno, de conformidad con los acuerdos internacionales.

4.<sup>a</sup> El art. 26 y la citada adicional no se han limitado, pues, a regular aquellos aspectos técnicos en los que la consideración de básica le venía atribuida a la Ley por el Estatuto de RTV, art. 2, sino que han regulado los modos de gestión del servicio, aspecto jurídico que se refiere aquí tanto a la gestión directa como mediante concesión y que, cuando menos en parte, contiene normas que ya no son básicas sino de desarrollo como con más evidencia resulta de la disposición adicional sexta.

5.<sup>a</sup> La regulación en la L.O.T. de los denominados servicios de difusión, bajo la única justificación competencial expresa del art. 149.1.21 supone necesariamente excluir de su ámbito aquéllos cuya cobertura está en el 149.1.27, que es el que atribuye competencia al Estado respecto al régimen de prensa, radio y televisión, pero sólo para dictar normas básicas; y a las Comunidades Autónomas, para su desarrollo y ejecución. Sin embargo, el haber introducido en la L.O.T. un capítulo sobre los que denomina «servicios de difusión» no debe servir para entender atribuidos éstos (en el concepto en que coinciden con la caracterización constitucional como régimen de prensa, radio y televisión) a la competencia exclusiva del Estado lo cual, aparte una extensión de la misma, supone un desapoderamiento implícito,

pero operativo, de la competencia de las Comunidades Autónomas para el desarrollo y ejecución de las normas contenidas en ese capítulo.

6.<sup>a</sup> De la aplicación de una competencia exclusiva sobre servicios de comunicación en la L.O.T. que tiene, repito, cobertura competencial distinta, únicamente puede resultar la normativa necesaria para los aspectos meramente técnicos de la radiodifusión como la atribución de frecuencias, que ni siquiera vienen regulados en el capítulo cuarto, sino en las disposiciones generales (art. 7) donde se invoca, precisamente, la titularidad del Estado sobre el dominio público radioeléctrico; lo cual es, por otra parte, una justificación genérica, común a todos estos servicios y que fue formulada desde las SSTC de este Tribunal 12/1982 y 74/1982 como fundamento de la declaración de servicio público estatal de la televisión, además de la «escasez natural» de ese medio, los problemas técnicos que plantea y su originaria sumisión a una normativa de derecho internacional.

Sin embargo, la Ley ha extendido sus normas reguladoras a los aspectos jurídicos de la concesión de emisoras, para los cuales, por constituir el medio material para el ejercicio del derecho fundamental del art. 20.1 a) C.E., el título competencial invocado no le otorga competencia exclusiva, como más atrás señalo.

Determinase así, además, un efecto de gran confusión susceptible de repercutir decisivamente en la distribución de competencias, porque la normativa de gestión de los servicios de radiodifusión sonora que establece el art. 26 viene prefigurada al parecer por unos criterios técnicos como son la clase de onda, sus características, alcance, modo de propagación y dependencia de regulaciones internacionales (entre otros) por virtud de los cuales se determina el modo de gestión del servicio y la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, pero sin que expresamente se conozca, a través de la propia Ley, cuáles son aquellas características técnicas determinantes de tan importantes efectos y, por supuesto, sin que previamente y con publicidad pueda conocerse y atenderse a las mismas como requisito para el otorgamiento y las condiciones de las concesiones.

De aquí que la discrecionalidad en toda esta normativa venga a ser máxima; consecuencia, por otra parte, de la atribución del carácter de servicio público a la prensa, radio y televisión, cuyo principal efecto es el de que el derecho subjetivo (que es un derecho fundamental) ya no se configure como derecho sometido a licencia, como por otra parte es lógico y ocurre en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (art. 10.1, último inciso), sino que se convierte en una mera expectativa para obtener una concesión o una simple facultad de gestión otorgada por la Administración.

Y por último, existe una confusión entre los aspectos técnicos (licencia o autorización de instalaciones o material), los derivados de exigencias técnico-materiales (frecuencias, alcance de las emisiones, interferencias) y los jurídicos de la gestión del servicio y la actividad, cuya regulación por separado contribuiría a garantizar la libertad en la creación de estos medios de comunicación social.

Madrid, a uno de junio de mil novecientos noventa y tres.—José Gabaldón López.—Firmado y rubricado.

**15942** Pleno. Sentencia 169/1993, de 27 de mayo. Cuestiones de inconstitucionalidad 1.030/1989 y 2.595/1989 (acumuladas). En relación con el art. 47 de la Ley de Contratos del Estado.

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, Presidente,