

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5055** *Pleno. Sentencia 28/2018, de 8 de marzo de 2018. Recurso de inconstitucionalidad 584-2007. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana. Competencias sobre telecomunicaciones y medios de comunicación visual: nulidad de los preceptos legales autonómicos relativos a las funciones de los gestores de canales múltiples digitales y canales de televisión digital terrestre; interpretación conforme de los preceptos relativos a la titularidad de canales múltiples digitales de cobertura autonómica y al estudio del espectro radioeléctrico en el territorio autonómico; pérdida parcial de objeto del recurso (STC 78/2017).*

ECLI:ES:TC:2018:28

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 584-2007, promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 2 a), inciso final; 32.3; 36.2; 38.2 a) y b); 45.2 a) y b); 46; 47.3 y la disposición adicional única de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana. Han formulado alegaciones el Letrado de las Cortes Valencianas y la Abogada de la Generalitat de Valencia. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 22 de enero de 2007, constatada la imposibilidad de llegar a un acuerdo por el procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2 a), inciso final; 32.3; 36.2; 38.2 a) y b); 45.2 a) y b); 46; 47.3 y la disposición adicional única de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana. La impugnación se fundamenta en los motivos que, en síntesis, se exponen a continuación:

A) El Abogado del Estado examina, en primer lugar y desde un planteamiento general, la distribución constitucional de competencias en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación (art. 149.1.21 CE) y de medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), con apoyo en la doctrina de este Tribunal –con cita de las SSTC 26/1982, de 24 de mayo; 44/1982, de 8 de julio; 248/1988, de 20 de diciembre; 108/1993, de 25 de marzo; 167/1993 y 168/1993, de 27 de mayo; 244/1993, de 15 de julio; 278/1993, de 23 de

septiembre, y 127/1994, de 5 de mayo, entre otras-. Recuerda el Abogado del Estado que los títulos competenciales en juego tienen un alcance distinto y se delimitan mutuamente impidiendo el vaciamiento de sus contenidos respectivos y, en este sentido, aunque no puedan desligarse totalmente, no deben llegar a solaparse para evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas en materia de radio y televisión (STC 168/1993).

Precisamente para evitar ese vaciamiento, el Abogado del Estado señala como la doctrina constitucional ha declarado que aquellos aspectos de la radiodifusión directamente conectados con el ejercicio de las libertades reconocidas en el artículo 20 CE en los que prevalece la consideración de la radio y televisión como medios de comunicación social (como el otorgamiento de concesiones) encuentran natural acomodo en la competencia reconocida en el artículo 149.1.27 CE (SSTC 168/1993 y 244/1993). En cambio, aquellos otros aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte del que se sirven la radio o la televisión –como las ondas electromagnéticas– se engloban en la materia de las radiocomunicaciones, encuadrada en la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico, y siendo constitucionalmente legítimo que el Estado aborde desde una concepción unitaria la ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación (STC 168/1993). El empleo de uno u otro punto de conexión, como señaló la STC 244/1993, debe venir presidido por una inevitable cautela: habida cuenta de que el título reconocido en el artículo 149.1.21 CE tiene un carácter más expansivo que el definido en el artículo 149.1.27 CE, la regla de deslinde debe interpretarse restrictivamente. Así, las competencias autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada vienen condicionadas por las bases fijadas en la legislación estatal, permaneciendo en el ámbito de la regulación estatal la delimitación del espectro público radioeléctrico, la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y cumplimiento de normativa internacional (STC 168/1993), así como la inspección y control de las condiciones técnicas de las emisoras (STC 26/1982).

El artículo 56 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece, como señala el Abogado del Estado, que corresponde a la Generalitat, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, y en tales términos «la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines». Por su parte, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones, integra en el concepto de «telecomunicaciones» lo que las directivas europeas –2002/21/CE (Directiva marco), 2002/19/CE (Directiva acceso), 2002/20/CE (Directiva autorización) y 2002/22/CE (Directiva servicio universal)– denominan «comunicaciones electrónicas y recursos asociados», sometiendo el régimen de las redes que son soporte de los servicios de radiodifusión y televisión al régimen general de comunicaciones electrónicas y excluyendo, por el contrario, los aspectos relativos a los contenidos de carácter audiovisual, al régimen básico de los medios de comunicación social, al control editorial de los contenidos y a los servicios de la sociedad de la información.

B) A continuación el Abogado del Estado aborda las cuestiones de orden sustantivo relativas a los preceptos de la norma autonómica impugnados, estructurando el recurso en dos bloques atendiendo al título competencial vulnerado. En un primer bloque, expone los argumentos por los que entiende que el inciso final del artículo 2 a) de la Ley 1/2006 vulnera el artículo 149.1.27 CE que otorga al Estado la competencia básica en materia de medios de comunicación audiovisual.

El citado artículo 2 a) dispone en su inciso final que la Ley 1/2006 será de aplicación a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva «incluidas las emisiones de cobertura limitada al ámbito de la Comunitat Valenciana realizadas por medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior». A juicio del Abogado del Estado dicha previsión resulta contraria al artículo 19.2 de la Ley 25/1994, de 12 de julio –en virtud de la cual se incorpora la Directiva 89/552/CE sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva–, que establece que las comunidades autónomas

ejercerán el control y la inspección para garantizar el cumplimiento de la ley en relación con los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen sus respectivos límites territoriales, siendo también competentes respecto de los servicios de televisión cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido un título habilitante dentro del correspondiente ámbito autonómico. Al Estado le corresponderá, por tanto, garantizar el cumplimiento de la ley en relación con los restantes servicios de televisión.

El Abogado del Estado recuerda, con carácter previo al examen de la cuestión de fondo, que la pretensión de inconstitucionalidad de un precepto autonómico por infracción de la normativa básica estatal exige, conforme a la doctrina de este Tribunal, (i) verificar que la norma aducida tiene carácter básico de acuerdo con las exigencias constitucionales; y (ii) justificar la efectiva contradicción, insalvable vía interpretativa, entre el precepto autonómico y el básico.

En relación con la primera de las exigencias, el Abogado del Estado subraya que las normas básicas deben cumplir unos requisitos formales (SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4, y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 5), cuya concurrencia no plantea ningún problema en este caso, dado que el precepto básico –art. 19– se recoge en una ley –Ley 25/1994– y se califica expresamente de básico (disposición final primera de la citada Ley 25/1994). Del mismo modo, considera que se satisfacen los requisitos materiales, en el sentido de que la regulación básica no puede llegar «a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias» (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5) cumpliendo «una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso». Lo que cabe calificar como básico es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3); esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional [STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C)] dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende más a criterios estructurales que coyunturales (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1)– a partir del cual, cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés pueda introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en esa materia le asigne su Estatuto.

El Abogado del Estado considera que también se da cumplimiento a la segunda exigencia: esto es, la contradicción entre el precepto básico y el autonómico impugnado. Su razonamiento parte del reconocimiento de la competencia del legislador autonómico para fijar el ámbito subjetivo de aplicación de la ley, lo que puede y debe realizar respetando el orden constitucional de competencias; cosa que no ha hecho el impugnado inciso final del artículo 2 a) de la Ley 1/2006. El artículo 19.2 de la Ley 25/1994 establece, como señala el representante del Presidente del Gobierno, un punto de conexión para delimitar la competencia autonómica y estatal en materia audiovisual en función del ámbito territorial del servicio de televisión. Así, sólo cuando se trate de un servicio de televisión de ámbito de cobertura exclusivamente autonómico, la competencia será de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el artículo 2 a) de la Ley 1/2006 extiende expresamente su aplicación a operadores de ámbito supraautonómico que realicen desconexiones territoriales. Fue por este mismo motivo, subraya el Abogado del Estado, que se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, en la que se utilizaba como criterio delimitador del ámbito de aplicación el que la emisión se dirigiera al público de Cataluña o al público de todo o parte del territorio de Cataluña, con lo que potencialmente se incluía a operadores de ámbito nacional. Como ya se defendió con ocasión de aquel recurso, el Abogado del Estado afirma que tal criterio no resulta fundado para justificar la competencia autonómica ya que podría originar consecuencias contrarias a su territorialidad, tal como declaró, entre otras, en la STC 195/2001, de 4 de octubre, al estimar que el ejercicio de una competencia autonómica «debe tener como

soporte y presupuesto el territorio en el cual esa Comunidad ejerce sus potestades»; ámbito territorial «que supone, además, una razonable limitación al ejercicio de las competencias autonómicas», como se afirmó en la STC 127/1994, de 5 de mayo, en relación con el otorgamiento de las concesiones de emisoras con cobertura nacional.

La contradicción con este esquema de distribución competencial del artículo 2 a) *in fine* de la Ley 1/2006, concluye el Abogado del Estado, resulta clara desde el momento en que se declara expresamente que su ámbito de aplicación incluye a los operadores de ámbito nacional que realicen desconexiones territoriales, contradiciendo, además, el artículo 56 EAV que limita sus competencias a los medios de comunicación social «en la Comunitat Valenciana». Al igual que en la legislación básica estatal, el punto de conexión estatutario no es otro que el ámbito autonómico del medio de comunicación; esto es, del operador, de forma que si éste tiene un ámbito supraautonómico, la competencia sería estatal por mucho que realice desconexiones territoriales.

C) En un segundo bloque de alegaciones, el Abogado del Estado expone las razones por las que, a su juicio, los restantes preceptos de la Ley 1/2006 impugnados son vulneradores de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación *ex* artículo 149.1.21 CE.

El Abogado del Estado comienza su análisis recordando que la Ley 32/2003, norma reguladora de la materia, se dicta, según se afirma explícitamente en su disposición final segunda, al amparo de la competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.21 CE en materia de telecomunicaciones, salvo lo relativo a los servicios de difusión de radio y televisión por cable (disposición adicional décima), el fomento por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de la competencia en los mercados de servicios audiovisuales (disposición transitoria octava) y el régimen de los títulos habilitantes para la prestación de los servicios de difusión de radio y televisión por cable (disposición transitoria décima) que se dictan al amparo de la competencia básica reconocida en el artículo 149.1.27 CE. La citada ley tiene por objeto, según su artículo 1, «la regulación de las telecomunicaciones que comprende la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados», excluyendo de su ámbito de aplicación el régimen de los contenidos audiovisuales transmitidos a través de las redes, el régimen básico de los medios de comunicación social y la regulación de los servicios que suministren contenidos trasmisibles mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas, de las actividades que consistan en el ejercicio del control editorial de esos contenidos y los servicios de la sociedad de la información regulados en la Ley 34/2002, de 11 de julio, que no consistan en su totalidad o principalmente en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas. Además, se recuerda que el espectro radioeléctrico se define, en el artículo 43.1 de la Ley 32/2003, como un bien de dominio público cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponden al Estado; competencia estatal que incluye, entre otras funciones, la elaboración y aprobación de los planes generales de utilización, el establecimiento de las condiciones para el otorgamiento del derecho de su uso, la atribución de ese derecho y la comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas.

Conforme al marco legal descrito, el Abogado del Estado aduce que los artículos 32.3, 36.2, 38.2 a) y b), 45.2 a) y b), 46, 47.3 y la disposición adicional única infringen el citado título competencial.

a) El Abogado del Estado sostiene que de la interpretación conjunta del artículo 32.3 de la Ley 1/2006 –según el cual «corresponde a la Comunitat Valenciana la titularidad de aquellos otros canales múltiples digitales de cobertura autonómica que puedan configurarse de acuerdo con las disponibilidades del espectro radioeléctrico en el territorio de la Comunitat Valenciana»– y la disposición adicional única de la misma Ley –según la cual «el Departamento competente en materia audiovisual elaborará en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de publicación de la Ley en el "Diari Oficial de la Generalitat Valenciana", un estudio Técnico del Espectro Radioeléctrico en el territorio de la Comunitat Valenciana a los efectos establecidos en el apartado 3 del artículo 32, así como para planificar adecuadamente los plazos y condiciones de los procedimientos administrativos

relativos al otorgamiento de títulos habilitantes en materia de televisión digital»— resulta claramente que la titularidad por la Generalitat de otros canales digitales de cobertura autonómica depende únicamente de las disponibilidades del espectro radioeléctrico autonómico y que es la Generalitat quien ha de definir, a través de sus departamentos en el correspondiente estudio técnico, la existencia de disponibilidad en el espacio radioeléctrico autonómico. Y continúa su razonamiento afirmando que en los mencionados preceptos subyace la idea de que hay espacios radioeléctricos territoriales cuya planificación pueda hacerse autónomamente, pudiendo la Comunidad Autónoma asumir competencias en la planificación del espacio radioeléctrico. Conclusiones que, a juicio del representante del Presidente del Gobierno, son absolutamente incompatibles con el artículo 149.1.21 CE, pues solamente hay un espacio radioeléctrico estatal y no hay competencias autonómicas sobre su planificación. El otorgamiento a la Generalitat de una cierta participación en la planificación del espectro es una previsión que únicamente compete al legislador estatal.

De acuerdo con los artículos 43 y 44 de la Ley 32/2003, afirma el Abogado del Estado, que corresponde al Gobierno el desarrollo reglamentario de las condiciones de gestión del dominio público radioeléctrico, de la elaboración de los planes generales para su utilización y los procedimientos de otorgamiento de los derechos de uso sobre dicho dominio. Una de estas regulaciones es, precisamente, la relativa al procedimiento de elaboración de los planes de utilización del espectro radioeléctrico que incluyen el cuadro nacional de atribución de frecuencias, los planes técnicos nacionales de radiodifusión y televisión, cuya aprobación corresponderá al Gobierno, y las necesidades de espacio radioeléctrico para la defensa nacional. El hecho de que la implantación de los servicios públicos de radiodifusión sonora se efectúe de acuerdo con la planificación estatal es, según la STC 168/1993, de 27 de mayo, «una consecuencia lógica de la configuración constitucional de la radiocomunicación [...] 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».

b) A continuación, analiza el Abogado del Estado los artículos 36.2 y 46.1 de la Ley 1/2006 que, al prever la utilización simultánea de tecnología analógica y digital para la difusión de emisiones en términos distintos a los previstos por la legislación estatal, vulneran el artículo 149.1.21 CE —motivos similares fundamentaron la impugnación de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005 de comunicación audiovisual de Cataluña—.

El artículo 36.2 de la Ley 1/2006 establece que «los titulares de concesiones administrativas de Televisión Digital Terrenal (TDT) de ámbito autonómico otorgadas en virtud de lo dispuesto en esta Ley podrán simultanear sus emisiones con tecnología analógica, siempre que las disponibilidades técnicas del espectro radioeléctrico así lo permitan y, en todo caso, con preferencia a cualquier otro operador privado de ámbito autonómico o local. Estas emisiones analógicas simultáneas tendrán por único objeto la introducción progresiva de la tecnología digital. Cesarán cuando así lo disponga el Departamento competente en materia audiovisual y, en todo caso, cuando se produzca la terminación definitiva de las emisiones analógicas con arreglo a lo establecido en la legislación general del Estado». Y en el ámbito local, el artículo 46.1 de la Ley 1/2006 dispone que «los Municipios a los que se hubiere asignado en virtud de lo dispuesto en esta Ley la gestión de programas de Televisión Digital así como los operadores privados que obtengan una concesión administrativa para la gestión indirecta de programas de Televisión Local Digital a través del procedimiento regulado en esta Ley podrán emitir simultáneamente con tecnología analógica hasta el momento en que tenga lugar la cesación definitiva en todo el territorio nacional de las emisiones analógicas de televisión local con arreglo a lo dispuesto en la legislación general del Estado. Este derecho estará condicionado a las disponibilidades técnicas del espacio radioeléctrico en la demarcación».

El derecho a emitir en tecnología analógica supone asignar canales radioeléctricos por lo que se incide en la planificación del espectro y, directamente, sobre extremos técnicos del soporte o instrumento del que se sirven radio y televisión, cuya regulación se enmarca en la competencia exclusiva del Estado en materia de radiocomunicación (STC 168/1993). De este modo, subraya el Abogado del Estado, los mencionados preceptos no sólo serían inconstitucionales por carecer la Comunidad Autónoma de competencia alguna para regular esta materia, sino que además son contrarios a la regulación establecida por el legislador estatal en el apartado 5 de la disposición transitoria segunda de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres –en la redacción dada por la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, la liberalización de la televisión por cable y el fomento del pluralismo–. La ley estatal prevé que los adjudicatarios de concesiones para la prestación del servicio público de TDT podrán seguir utilizando tecnología analógica para la difusión de sus emisiones cuando el ámbito territorial de dichas emisiones sea coincidente o esté incluido en el ámbito territorial correspondiente a la concesión digital adjudicada, durante dos años a contar desde el 1 de enero de 2006, siempre que así lo permitan las disponibilidades y planificación del espectro. A tales efectos, los concesionarios presentarán ante el organismo competente las soluciones técnicas necesarias que permitan la emisión con tecnología analógica. A ello ha de añadirse que la Ley 10/2005, de 14 de junio, autoriza al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley, lo que se realizó mediante la aprobación del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre. El artículo 36.2 de la Ley 1/2006 permite, en cambio, que los concesionarios de ámbito autonómico simultaneen emisiones analógicas y digitales sin la exigencia de los estrictos requisitos contemplados en la legislación estatal, por lo que resulta inconstitucional.

c) Los artículos 38.2 y 45.2 de la Ley 1/2006 –reguladores respectivamente del gestor del canal múltiple digital en el ámbito autonómico y local– invaden, a juicio del Abogado del Estado, las competencias sobre infraestructuras y ordenación de telecomunicaciones que son exclusivas del Estado, conforme al artículo 149.1.21 CE, en tanto que atribuyen al gestor del canal múltiple: i) la competencia para la gestión de infraestructuras y elementos tecnológicos indispensables para la realización de las emisiones digitales, confiriendo al Departamento competente en materia audiovisual la determinación del ámbito de decisión sometido al gestor en dicha función –letra a) del apartado 2 de ambos preceptos– y ii) la adopción de las decisiones relativas a la ordenación técnica de las emisiones, los servicios portadores y la organización de los servicios interactivos integrados –letra b) del mismo apartado 2 de los citados artículos–. Considera el Abogado del Estado que los aspectos relacionados con la gestión técnica del canal múltiple se refieren a los elementos técnicos de transporte y difusión de la señal de radiodifusión –que constituye un mercado de referencia identificado y definido por las normas comunitarias sobre comunicaciones electrónicas– y no a contenidos audiovisuales, por lo que no puede ser objeto de regulación normativa autonómica.

De conformidad con la Ley 32/2003, que traspone la normativa comunitaria sobre estos mercados, el papel del gestor de canal múltiple es el de empaquetar las señales que suministran los distintos prestadores de servicios de difusión, que emiten sus contenidos a través de un canal único –a los efectos de la retransmisión conjunta de dichos contenidos–, sin ninguna actividad respecto a los mensajes y contenidos difundidos. Además, junto a la capacidad para transmitir y difundir programas de televisión, existe una capacidad adicional para prestar servicios de telecomunicaciones por lo que, en ningún caso, se puede considerar al gestor como un prestador de servicios de difusión, sino como un operador de red que debe disponer del título habilitante –mediante la correspondiente inscripción en el registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones– y está sometido a la regulación estatal de las telecomunicaciones. Las comunidades autónomas sólo pueden arbitrar mecanismos o imponer obligaciones a los prestadores del servicio de difusión en sus relaciones con el

gestor del canal múltiple a los efectos de garantizar unas correctas relaciones entre prestadores y evitar tratos discriminatorios o desigualdades entre ellos. A mayor abundamiento, señala el Abogado del Estado que la creación de una entidad para la gestión técnica del canal múltiple –en los términos en que lo hacen los preceptos impugnados–, no respeta el principio de libre competencia y libre prestación de servicios de telecomunicaciones que establece el artículo 5 de la Ley 32/2003, pues los concesionarios del servicio de televisión deben poder acudir libremente a cualquiera de los operadores de telecomunicaciones.

d) Igualmente inconstitucional resulta, en opinión del Abogado del Estado, el artículo 47. 3 de la Ley 1/2006 al atribuir al departamento competente de la Generalitat la potestad sancionadora en materia de servicios de telecomunicaciones de difusión, puesto que esa función corresponde, en virtud del artículo 50 de la Ley 32/2003, a la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y al entonces Ministerio de Ciencia y Tecnología, y ello porque «la función de inspección, vigilancia y control por parte de los funcionarios de la inspección de las telecomunicaciones... tampoco puede separarse de la competencia estatal sustantiva sobre telecomunicaciones y radiocomunicación ni de la inherente potestad sancionadora de las infracciones» (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 8).

2. Por providencia de 13 de febrero de 2007, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Generalitat y a las Cortes Valencianas, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Acordó, así mismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –22 de enero de 2007– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno de la Generalitat y de las Cortes Valencianas. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat Valenciana».

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 2 de marzo de 2007, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. A su vez la Presidenta del Senado interesó, el día 7 de marzo de 2007, que se tuviera por personada dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del citado artículo 88.1 LOTC.

4. El escrito de alegaciones del Letrado de las Cortes Valencianas tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el 15 de marzo de 2007, solicitando la desestimación íntegra del recurso por las razones que seguidamente se exponen de manera resumida. El Letrado de las Cortes Valencianas estructura sus alegaciones en dos bloques: un primero de consideraciones generales sobre los títulos competenciales (A) y un segundo en el que analiza cada uno de los preceptos impugnados por el Abogado del Estado (B).

A) La Ley 1/2006 del sector audiovisual se dicta, como señala el Letrado en el inicio de su exposición, en el marco de la amplia competencia legislativa que, en materia audiovisual, le confieren a la Generalitat los artículos 148.1.17 y 149.1.27 y 3 CE, el artículo 56 EAV y la normativa básica estatal. Ley que tiene por objetivo efectuar una regulación integral del sector audiovisual, sin por ello pretender incidir, afectar o interferir en la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones ex artículo 149.1.21 CE.

El título competencial reconocido en el artículo 149.1.27 CE, como argumenta el Letrado de las Cortes, puede tener en ocasiones límites poco precisos y de difícil definición como ha puesto de manifiesto este Tribunal en su STC 168/1993 (FJ 4), en la que realiza una delimitación distinguiendo entre el continente o soporte de los servicios audiovisuales y el contenido de las emisiones, señalando que aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación técnica del soporte o instrumento del que se sirven radio y televisión –las ondas radioeléctricas o electromagnéticas– quedan dentro del dominio público radioeléctrico y, por tanto dentro de la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE. Por el contrario, los aspectos de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20 CE en los que prevalece la consideración de radio y televisión como medio de comunicación social, encuentran su natural acomodo en el artículo 149.1.27 CE. El criterio que garantiza que ninguno de los dos títulos competenciales quede vacío de contenido es el derecho fundamental a la información reconocido en el artículo 20 CE, que comprende como derecho instrumental el de creación de medios de comunicación.

Afirma el Letrado de las Cortes que la Ley 1/2006 se encuadra precisamente en este segundo aspecto. La exégesis del artículo 149.1.21 CE se realiza por el Abogado del Estado de forma expansiva, lo que le lleva a reconducir la mayor parte de las cuestiones planteadas a dicho precepto, obviando que todas ellas tendrían su encuadramiento en el artículo 149.1.27 CE. En esta línea, el representante procesal de las Cortes Valencianas señala que la competencia exclusiva del Estado se ve matizada por diversas circunstancias: en primer lugar, por la variación que ha experimentado el bloque de constitucionalidad, puesto que el artículo 56 EAV regula las competencias autonómicas en materia de medios de comunicación en términos de mayor amplitud, lo que obliga a reconsiderar los límites competenciales entre las diferentes administraciones públicas. En segundo lugar, la introducción de las nuevas tecnologías ha variado de forma sustancial las circunstancias materiales que se tuvieron en cuenta al aprobarse el artículo 149.1.21 CE, ya que las limitaciones del espectro radioeléctrico se han visto atenuadas por la introducción del cable o del satélite como nuevos soportes de transmisión, de manera que desaparece la justificación técnica de la escasez del espectro y la exigencia de una gestión única. En tercer lugar, la propia normativa europea ha suavizado, a través de la modificación de sus directivas originales, el ámbito de imposición a los Estados miembros tanto en la televisión por ondas como en la televisión por cable. Y en cuarto y último lugar, el propio Tribunal Constitucional ya se ha referido a la incidencia que puede llegar a tener el soporte en la configuración de los contenidos audiovisuales sobre los que tienen competencia las Comunidades Autónomas (STC 244/1993).

Concluye el Letrado afirmando que la extensión de la competencia normativa básica del Estado con fundamento en el artículo 149.1.27 CE, ha de interpretarse, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (SSTC, 69/1988, 80/1988 y 102/1995), de forma restrictiva con el fin de impedir que la definición de lo básico quede en cada caso a la libre disposición del legislador estatal, pues ello podría abocar al vaciamiento de las competencias autonómicas.

B) Sobre la base de las consideraciones generales expuestas, el Letrado de las Cortes Valencianas acomete el análisis individualizado de cada uno de los preceptos impugnados por el Abogado del Estado.

a) En relación con la presunta contradicción entre el artículo 2 a) de la Ley del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana y el artículo 19.2 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, subraya el Letrado de las Cortes que de este último se puede extraer la conclusión de que corresponde a la Comunidad Autónoma ejercer su competencia sobre los servicios de televisión que no sobrepasen sus respectivos límites territoriales, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, lo que supone que dicha competencia se extiende también a aquellos servicios de cobertura nacional en la medida en que realicen desconexiones y, exclusivamente, sobre dichas desconexiones. Ello es plenamente ajustado al contenido del artículo 56 EAV, que refiere la competencia

autonómica a los «medios de comunicación en la Comunidad Valenciana», resultando acorde con el principio territorial de los actos y disposiciones autonómicas que se establecen en el artículo 7 EAV, y conforme a la doctrina constitucional sobre la territorialidad de las competencias autonómicas (STC 195/2001).

Además, el impugnado artículo 2 a) de la Ley 1/2006 no contradice el artículo 19.2 de la Ley 25/1994, puesto que este último se refiere, en todo caso, al cumplimiento específico de esa Ley y ello no obsta ni se refiere al cumplimiento de la Ley 1/2006. La intervención de las Comunidades Autónomas en las desconexiones territoriales de una televisión que tiene cobertura en todo el Estado, como RTVE, no es algo novedoso ya que estaba prevista en la Ley 4/1980, de 10 de enero, del estatuto de radiodifusión y televisión –se preveía la existencia de un consejo asesor, cuya composición se determinaba, en este caso, por la Ley valenciana 3/1984–. A mayor abundamiento, el Letrado de las Cortes apela a la vigencia de un precepto de contenido similar en la Ley Foral de Navarra 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, en cuyo ámbito de aplicación se incluyen «las emisiones de cobertura limitada al ámbito de la Comunidad Foral de Navarra realizadas por medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior». Y concluye en este extremo el Letrado afirmando que ha de realizarse una interpretación del precepto de acuerdo con los principios de reparto competencial y conservación de las leyes con el fin de procurar su mantenimiento, debiéndose adoptar, en el caso de que existan dos interpretaciones posibles del precepto legal, la que resulte ajustada al bloque de constitucionalidad (STC 131/2006, de 27 de abril).

b) El Letrado de las Cortes Valencianas considera igualmente que el artículo 32.3 de la Ley 1/2006 –en conexión con la disposición adicional única del mismo texto legal–, no vulnera el título competencial contenido en el artículo 149.1.21 CE, puesto que su regulación parte de la premisa de que la planificación del espectro radioeléctrico es una competencia exclusiva del Estado. En este contexto, una vez configurada la planificación del espectro radioeléctrico por el Estado, el impugnado artículo 32.3 declara la titularidad de la Comunitat Valenciana de los posibles canales múltiples digitales que tengan cobertura autonómica, como de hecho se prevé en la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Y, asimismo, en el no impugnado primer párrafo del artículo 32 de la Ley 1/2006, se asevera que «la Generalitat ostentará la titularidad de los canales múltiples digitales destinados a la cobertura del territorio de esta Comunidad Autónoma que le sean asignados con arreglo a lo establecido en la legislación del Estado en el plan técnico nacional de televisión digital terrestre».

Es, por ello, que la elaboración de un estudio técnico del espectro radioeléctrico por parte de la Generalitat –prevista en la disposición adicional única– se efectúa, como subraya el Letrado, no para autoasignarse los posibles canales, sino únicamente para conocer a priori las posibilidades que, con relativa aproximación, ofrecerá el espacio radioeléctrico. Y ello con la intención de planificar la actuación ulterior del Gobierno autonómico, teniendo en cuenta las expectativas que pudieran derivarse de tal previsión, limitándose dicho estudio al espectro radioeléctrico en el territorio de la Comunitat Valenciana.

c) A continuación, el Letrado de las Cortes Valencianas aborda la cuestión relativa a la garantía analógica para los concesionarios en el tránsito a la TDT que contienen los artículos 36.2 y 46.1 de la Ley 1/2006. Afirma el Letrado que el objeto de esa garantía analógica es permitir que el tránsito de un tipo a otro de tecnología sea atractiva para los posibles operadores. En esta línea de fomento de la tecnología digital se inscribe la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo. Es, en este contexto, donde se encuadra la fórmula establecida en los preceptos impugnados que, por tanto, no puede considerarse ajena a las disposiciones dictadas por el Estado. En este sentido, la garantía analógica está contemplada para la televisión local en el apartado quinto de la disposición transitoria segunda de la Ley 41/1995, de 22 de

diciembre, de televisión local por ondas terrestres –en la redacción dada por la Ley 10/2005– que, a su vez, autoriza al Gobierno para adoptar las medidas oportunas para garantizar la transición de la televisión analógica a la televisión digital (disposición final primera de la Ley 10/2005).

Frente a lo sostenido por el Abogado del Estado, los preceptos autonómicos impugnados no contradicen la normativa estatal porque, en primer lugar, la legislación básica estatal no contempla la posibilidad de que los concesionarios de canales múltiples digitales de ámbito autonómico puedan simultanear las emisiones digitales y analógicas, pero tampoco la excluye –en este sentido, la cuestión no se planteó dado que no existían televisiones autonómicas de carácter privado–. Y, en segundo lugar, el artículo 36.2 de la Ley 1/2006 vincula la posibilidad de simultanear las emisiones con ambas tecnologías a la existencia de disponibilidades técnicas del espectro radioeléctrico; emisiones que, en todo caso, cesarán cuando se produzca la terminación definitiva de las emisiones analógicas con arreglo a lo que establezca la legislación general del Estado. Como afirma el Letrado de las Cortes existe una supeditación rotunda a lo que se establezca por la Administración estatal.

En relación con el artículo 46.1 de la Ley 1/2006, y al igual que sucede en la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, podría entenderse que hay una reiteración parcial de la norma estatal por lo que, de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado n.º 513/2006, «corresponderá al Tribunal Constitucional el formular, en su caso, una interpretación integradora de la disposición cuestionada».

d) El Letrado de las Cortes Valencianas considera, en lo que se refiere a la regulación del gestor del canal múltiple contenida en los artículos 38.2 y 45.2 de la Ley 1/2006, que la impugnación del Abogado del Estado obedece, más que a las atribuciones específicas que le son encomendadas al gestor múltiple en los citados preceptos, a una confusión derivada del *nomen iuris* empleado. El gestor del canal múltiple digital, al que se refiere el Abogado del Estado y que tiene atribuidas funciones estrictamente técnicas en el ámbito de las telecomunicaciones, vendría derivado de lo dispuesto en las Directivas comunitarias reguladoras de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, traspuestas a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 32/2003. A ese gestor se refiere el Real Decreto 944/ 2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el plan técnico nacional de televisión digital terrestre, que establece el deber de asociarse a las entidades que accedan a la explotación de canales dentro de un mismo múltiple digital para la mejor gestión de todo lo que afecte al múltiple digital en su conjunto (disposición adicional sexta).

Sin embargo, como subraya el Letrado de las Cortes, el gestor del canal múltiple previsto en los preceptos impugnados tiene como finalidad ser un instrumento de gestión que asocie a los concesionarios de un mismo canal múltiple a fin de que adopten las decisiones que les corresponde en relación a los elementos comunes, tecnológicos o no, del canal correspondiente. Las competencias atribuidas al gestor no van más allá de las que pueden corresponder a los propios concesionarios del canal y, por tanto, no tiene como función empaquetar la señal suministrada por los prestadores del servicio de difusión. Al gestor contemplado en la Ley 1/2006 le corresponde determinar el gestor técnico. La Ley 1/2006 se limita a establecer obligaciones a los prestadores del servicio de difusión, siendo por tanto un instrumento que puede adoptar decisiones que les competen a los propios concesionarios sobre elementos comunes que no son exclusivamente los de carácter tecnológico, destinados al empaquetado de las señales. Por otro lado, la alusión a que la creación del gestor del canal múltiple comporta la vulneración de la libre competencia y la libre prestación de servicios, se basa en una premisa errónea de que el gestor es un operador de red, por lo que el Abogado del Estado pretende obtener del Tribunal Constitucional una declaración preventiva sustentada en hipotéticas actuaciones que en ningún caso podrán verificarse.

e) En relación con la competencia sancionadora atribuida a la Comunidad Autónoma por el artículo 47.3 de la Ley 1/2006, el Letrado de las Cortes señala que el

citado precepto, bajo la expresión «servicios de telecomunicaciones de difusión», se está refiriendo a los servicios públicos de radio y televisión que como tales constituyen servicios de telecomunicaciones, quedando al margen, por tanto, de la competencia sancionadora que corresponde al Estado en materia de telecomunicaciones. El ejercicio de las potestades de inspección, control y sanción –destinadas a comprobar que las condiciones de emisión, en las que se prestan servicios de comunicación audiovisual sometidos a la Ley, se efectúan de conformidad con las exigencias de que se revistió su otorgamiento–, en tanto que vinculadas a las obligaciones derivadas de la titularidad de un servicio cuya competencia tiene asignada la Generalitat en el marco de sus atribuciones en materia de medios de comunicación social, corresponde a la Comunidad Autónoma en la medida en que también tiene competencia para aprobar la legislación sustantiva en la materia (STC 108/1993).

f) El Letrado de las Cortes Valencianas finaliza su exposición argumental afirmando que la interpretación realizada por el Abogado del Estado incurre en una excesiva rigidez y no tiene en consideración que todos los preceptos impugnados, de forma directa o indirecta, aluden a su sometimiento a la normativa estatal.

El Letrado de las Cortes Valencianas concluye su escrito solicitando el levantamiento de forma inmediata de la suspensión acordada por el Tribunal Constitucional tras haber invocado el artículo 161.2 CE el Presidente del Gobierno.

5. El escrito de alegaciones de la Abogada de la Generalitat Valenciana tuvo su entrada en el registro general del Tribunal Constitucional el 16 de marzo de 2006. En él se postula la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad por idénticas razones y con idénticos argumentos que el escrito del Letrado de las Cortes Valencianas, a cuyo resumen nos remitimos.

6. Por providencia de 19 de marzo de 2007, se acordó la incorporación de los escritos de alegaciones que formulan los Letrados de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas, dándose traslado al Abogado del Estado de la solicitud de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados realizada por ambas representaciones, para que en el plazo de cinco días alegue lo que estime conveniente. Mediante escrito registrado con fecha de 22 de marzo de 2007, el Abogado del Estado, de acuerdo con las instrucciones de la Abogacía del Estado, comunica que no solicitará el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos de la Ley 1/2006 del sector audiovisual. Mediante Auto de 218/2007, de 17 de abril, el Pleno del Tribunal acordó el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados.

7. Con fecha de 20 de enero de 2011 tuvo entrada, en el registro general del Tribunal Constitucional, el escrito de la Abogada de la Generalitat Valenciana en el que se pone de manifiesto que en el artículo 112 de la Ley 16/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, se da una nueva redacción al artículo 47.3 de la Ley 1/2006 –impugnado en este procedimiento–, desapareciendo toda referencia a «los servicios de telecomunicaciones de difusión» que motivaba la duda de constitucionalidad. La modificación del citado artículo 47.3 de la Ley 1/2006 supone la desaparición del objeto del recurso de inconstitucionalidad respecto de este precepto, tal como ha sostenido, entre otras, la STC 68/2007 (FJ 4).

En la misma fecha, y con idéntica argumentación, se registró el escrito del Letrado de las Cortes Valenciana, solicitando se declarase la pérdida parcial del objeto del recurso de inconstitucionalidad.

8. El Pleno del Tribunal Constitucional acordó, con fecha de 15 de febrero de 2011, unir a las actuaciones los escritos presentados por los Letrados de la Generalitat Valenciana y de las Cortes Valencianas, y dar traslado de copia de los mismos a las partes personadas, para que en un plazo de diez días aleguen lo que estimen oportuno sobre la posible pérdida parcial sobrevenida del objeto del presente recurso.

9. La Abogada de la Generalitat Valenciana manifiesta su total conformidad con los argumentos del Letrado de las Cortes Valencianas, en su escrito registrado en este Tribunal el 28 de febrero de 2011. Mediante escrito registrado con fecha de 3 de marzo de 2011, el Abogado del Estado reconoce la pérdida sobrevenida de objeto del recurso respecto del artículo 47.3 de la Ley 1/2008, en cuanto su nueva redacción limita la potestad inspectora y sancionadora de la Generalitat Valenciana a la «materia audiovisual», por lo que queda excluida la materia de servicios de telecomunicaciones de difusión.

10. Mediante Auto 41/2011, de 12 de abril, el Pleno del Tribunal Constitucional declara la desaparición sobrevenida y parcial del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en lo que atañe al artículo 47.3 de Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana, al haber desaparecido la razón que motivaba la impugnación.

11. Por providencia de 6 de marzo de 2018, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana; en particular, contra los artículos 2 a), inciso final; 32.3; 36.2; 38.2 a) y b); 45.2 a) y b); 46; 47.3 y la disposición adicional única; aunque, según se ha hecho constar ya en el apartado de los antecedentes 10, el ATC 41/2011, de 12 de abril, declaró la desaparición sobrevenida y parcial del objeto del recurso en lo que atañe al artículo 47.3.

Como se ha visto con más detalle en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, considera, en primer lugar, que el inciso final del artículo 2 a) de la Ley 1/2006 vulnera el artículo 149.1.27 CE que otorga al Estado la competencia básica en materia de medios de comunicación audiovisual, al incluir en su aplicación a los operadores de ámbito estatal que realicen desconexiones territoriales. En segundo lugar, el resto de preceptos impugnados –relativos a la titularidad y gestión del múltiple digital, la gestión del espacio radioeléctrico y la utilización simultánea de tecnología analógica y digital en el ámbito autonómico y local– invade, a juicio del Abogado del Estado, la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE).

Por su parte, tanto la Abogada del Gobierno de la Generalitat Valenciana como el Letrado de las Cortes Valencianas se oponen al anterior planteamiento con argumentos idénticos. En relación con la eventual vulneración del artículo 149.1.27 CE por el inciso final del artículo 2 a) de la Ley 1/2006, los representantes procesales de las instituciones autonómicas alegan que es plenamente ajustado al contenido del artículo 56 del Estatuto de Autonomía para la Comunidad Valenciana (EAV), y conforme a la doctrina constitucional sobre la territorialidad de las competencias autonómicas, por lo que no cabe apreciar que incurra en contradicción con la normativa básica estatal. Igualmente rechazan que el resto de preceptos objeto de impugnación invadan la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE), al considerar que el Abogado del Estado incurre en una excesiva rigidez interpretativa y no tiene en consideración que todos los preceptos impugnados, de forma directa o indirecta, aluden a su sometimiento a la normativa estatal.

2. La STC 78/2017, de 22 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8112-2006, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra diversos preceptos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, cobra relevancia para este proceso por las siguientes razones:

a) El recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 78/2017 y el presente recurso abordan controversias competenciales similares, por lo que con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, como ya hemos hecho, entre otras, en las STC 111/2016, 168/2016, 180/2016, 44/2017 y 101/2017, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos 3 y 4 que la STC 78/2017 dedica, respectivamente, al marco normativo de la cuestión controvertida –integrado por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual, y la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, así como las normas reglamentarias relativas a los planes técnicos nacionales de televisión digital terrestre–, y al análisis del encuadramiento competencial.

No obstante, dado que los preceptos impugnados lo son de la Ley 1/2006, es necesario precisar que, además de la legislación estatal, en su enjuiciamiento habremos de tener en cuenta el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, que atribuye a la Generalitat, en el marco de las normas básicas del Estado, «el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión, y del resto de medios de comunicación» (apartado primero); y en tales términos «la Generalitat podrá regular, crear y mantener televisión, radio y demás medios de comunicación social, de carácter público, para el cumplimiento de sus fines» (apartado segundo). Asimismo, el apartado tercero remite a una Ley de las Cortes Valencianas, aprobada por mayoría de tres quintas partes, la creación del «Consell del Audiovisual de la Comunitat Valenciana, que velará por el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios en el ámbito de la comunicación y los medios audiovisuales en la Comunitat Valenciana».

b) La STC 78/2017 ha resuelto la buena parte de las cuestiones planteadas en el presente recurso de inconstitucionalidad en términos análogos, si bien suscitadas, en este caso, en relación con los correspondientes preceptos de la Ley 1/2006 del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana. Por esta razón, la doctrina establecida en la STC 78/2017 será tenida en cuenta en los términos que se señalan a continuación:

(i) El artículo 2 a) de la Ley 1/2006, delimita el ámbito de aplicación declarando su aplicabilidad a los servicios de radiodifusión sonora y televisiva cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no excedan los límites territoriales de la Comunidad, incluyendo, en su inciso final, «las emisiones de cobertura limitada al ámbito de la Comunitat Valenciana realizadas por medios de comunicación cuyo ámbito de cobertura sea superior». El precepto objeto de impugnación suscita el problema de las llamadas «desconexiones territoriales», por cuanto el criterio delimitador utilizado por el legislador valenciano, en este inciso final, es el del destino o lugar de recepción de las emisiones.

La cuestión de las «desconexiones territoriales» ha sido abordada y resuelta en la STC 78/2017, al declarar que «si la cobertura de eventuales receptores de tales contenidos audiovisuales son los que se encuentren dentro de los límites territoriales de Cataluña, aunque la emisión y, por tanto, el origen de aquellos contenidos audiovisuales proceda de fuera del territorio catalán, al ser específicamente destinados a ser difundidos entre el público de Cataluña, el ámbito territorial de cobertura, esto es el lugar o conjunto de lugares en que puedan ser recepcionados sus contenidos, que es la exigencia que impone el precepto básico estatal, es respetado por la norma catalana enjuiciada, toda vez que, ha de insistirse en ello, el ámbito de cobertura no supera tales límites territoriales» (FJ 11). Es, por ello, que de acuerdo con la doctrina establecida en el fundamento jurídico 11 de la STC 78/2017, procede desestimar la impugnación del inciso final del artículo 2 a) de la Ley 1/2006.

(ii) El artículo 32.3 de la Ley 1/2006, atribuye a la Comunidad Valenciana la titularidad de aquellos otros canales múltiples digitales de cobertura autonómica que puedan configurarse de acuerdo con las disponibilidades del espectro radioeléctrico en su ámbito territorial; y, a tales efectos, se prevé la elaboración de un estudio técnico del espectro radioeléctrico en su territorio, de acuerdo con la disposición adicional única de la Ley 1/2006. Los preceptos impugnados plantean el problema de la administración del

espacio radioeléctrico, definido como bien de dominio público, cuya regulación ha sido analizada en el fundamento jurídico 6 A) de la STC 78/2017, al cual nos remitimos.

La controversia ha sido resuelta en el fundamento jurídico 6 B) b) de la STC 78/2017 en los siguientes términos: en primer lugar, señalamos que es competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.21 CE, la planificación y control del espectro radioeléctrico; «a través de sus instrumentos de planificación –cuadro nacional de atribución de frecuencias y planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión–, el Gobierno estatal delimita y establece las bandas, canales o frecuencias que se reservan a las Administraciones Públicas (o entes públicos de ellas dependientes) o a los particulares, agota el ejercicio de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.21 CE, y entra en juego otra competencia, en el marco de la legislación básica, ex artículo 149.1.27 CE». En definitiva, «corresponde en exclusiva al Estado, ex artículo 149.1.21 CE, la planificación del espectro radioeléctrico, conforme a una concepción unitaria de su utilización (STC 8/2012, FJ 4)».

En segundo lugar, hemos declarado que las Comunidades Autónomas tienen un margen para regular, conformar o determinar su espacio audiovisual, pues «no existe tacha alguna de constitucionalidad de los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña, en la medida en que su objetivo, la plasmación de una política audiovisual propia, se vincula directamente al ejercicio de las libertades del artículo 20 CE, teniendo su anclaje directo en el artículo 146.1 b) EAC, debiendo respetar, en todo caso, las determinaciones de la planificación estatal del espectro radioeléctrico». La atribución de la titularidad de otros canales múltiples digitales de cobertura autonómica a la Comunidad Valenciana «de acuerdo con las disponibilidades del espectro radioeléctrico», se ha de entender como ajustada al «uso establecido por los instrumentos estatales de planificación, conforme a la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.21 CE» [STC 78/2017, FJ 6 B) b)]. Interpretado en el sentido expuesto, el artículo 33.3 y la disposición adicional única de la Ley 1/2006 no vulneran el orden constitucional de distribución de competencias, interpretación conforme al texto constitucional que debe ser incorporada al fallo.

(iii) Los artículos 36.2 y 46 de la Ley 1/2006 regulan la utilización simultánea de la tecnología analógica y la digital por parte de los titulares de concesiones de TDT de ámbito autonómico y local, durante el periodo de tránsito de un tipo a otro de tecnología. Nos remitimos al fundamento jurídico 9 de la STC 78/2017, en el que se afirma, por una parte, que estamos «ante la reiteración de una previsión contenida en la regulación estatal con la que no se aprecia contradicción alguna ya que la propia norma autonómica se ajusta al adecuar el proceso de transición a las disponibilidades y a la planificación estatal del espectro radioeléctrico», y, por otra parte, «se ha perdido además el objeto material de la controversia, puesto que el cese definitivo de las emisiones analógicas en nuestro país se produjo el día 3 de abril de 2010, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el plan técnico nacional de televisión digital terrestre (vigente hasta septiembre de 2014)». En consecuencia, declaramos la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación formulada contra los artículos 36.2 y 46 de la Ley 1/2006, que quedará recogida en el fallo de esta Sentencia.

3. Procede ahora examinar la impugnación que resta y que afecta a los artículos 38.2 a) y b) y 45.2 a) y b) de la Ley 1/2006, relativos al gestor del múltiple digital «–gestor del canal múltiple» en la terminología del legislador valenciano– en el ámbito autonómico y local, respectivamente.

El artículo 38.1 de la Ley 1/2006 establece para el ámbito autonómico (y el art. 45.1 para el ámbito local) que «deberá existir» un gestor del canal múltiple cuando en su explotación «concurran titulares independientes de concesiones administrativas para la gestión de programas u otros títulos habilitantes para el aprovechamiento de programas o servicios interactivos integrados»; precepto que es una reiteración de lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del dividendo digital (y en términos similares, la

disposición adicional sexta del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el anterior plan nacional), que impone el deber de asociarse entre sí a las entidades que accedan a la explotación de canales de televisión dentro de un mismo múltiple digital, a los efectos de «la mejor gestión técnica de todo lo que afecte al múltiple digital en su conjunto o establecer las reglas para esa finalidad». Las obligaciones del gestor se regulan en el apartado segundo de los artículos 38 y 45 de la Ley 1/2006, mientras que en el resto de apartados –tercero a séptimo de ambos preceptos– se abordan cuestiones relativas a la forma de gestión, así como a su composición y funcionamiento.

Atendiendo al objeto de impugnación del presente proceso, corresponde al gestor del canal múltiple digital «la gestión de las infraestructuras y elementos tecnológicos de todo orden indispensables para la realización de las emisiones digitales y para la prestación de los servicios interactivos integrados en las condiciones legalmente exigidas que no puedan ser objeto de gestión independiente por los titulares de las concesiones administrativas o de quienes ostenten otros títulos habilitantes» [arts. 38.2 a) y 45.2 a)]; en el marco del ejercicio de esta función del gestor y para el caso de que exista desacuerdo entre los titulares de derechos de aprovechamiento sobre la extensión de tales elementos o gestión técnica, «el Departamento competente en materia audiovisual delimitará el ámbito de decisión necesariamente sometido al Gestor del Canal» –inciso final de los citados artículo 38.2 a) y 45.2 a)–. Igualmente, el gestor del múltiple digital deberá adoptar «las decisiones relativas a la ordenación técnica de las emisiones televisivas y gestión de los servicios interactivos integrados que resulten necesarias para la gestión conjunta del canal» [arts. 38.2 b) y 45.2 b)]. Ningún reproche de inconstitucionalidad se dirige por el Abogado del Estado contra la letra c) de ambos preceptos que le atribuyen al gestor del múltiple digital «las relaciones con el Departamento que ostente las competencias en materia audiovisual y con terceros».

Con carácter previo al análisis de fondo de la controversia, conviene recordar que en la ya citada STC 78/2017, fundamento jurídico 8, se abordó el concepto y significado de lo que es el múltiple digital y del modo en que se lleva a cabo su gestión. Sin perjuicio de tomar en consideración la doctrina allí sentada, la cuestión que se suscita en el presente caso es diferente: mientras que en relación con la Ley catalana 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual, el problema se situaba en las relaciones entre el gestor del múltiple digital y las personas físicas o jurídicas que dispongan de un título habilitante autonómico –licencia– para la prestación de servicios audiovisuales; en el caso de la Ley 1/2006, la controversia se sitúa en la regulación de las obligaciones y requisitos para los gestores del múltiple digital.

Hemos declarado que «la gestión del múltiple digital constituye un servicio de comunicaciones electrónicas consistente en multiplexar la señal de televisión», y que su gestor se configura como «la entidad encargada de la organización y coordinación técnica y administrativa de los servicios y medios técnicos, ya sean compartidos entre distintas entidades habilitadas o de titularidad exclusiva de una sola de ellas, que deban ser utilizados para la adecuada explotación de los canales digitales que integran dicho múltiple digital» (art. 2.1 de la Orden ITC/2212/2007). Y para ejercer la actividad de gestor del múltiple de la TDT es preciso, con anterioridad al inicio de la actividad, inscribirse en el registro de parámetros de información de los servicios de TDT (art. 3 de la Orden ITC/2212/2007), así como cumplir con las obligaciones de carácter técnico establecidas, a modo de *numerus apertus*, en el artículo 4 de la Orden ITC/2212/2007, y que se pueden sintetizar en la puesta a disposición, por parte del gestor, de los medios técnicos necesarios para garantizar la multiplexación de los componentes de vídeo, audio y datos, incluidos los correspondientes a los servicios interactivos» (STC 78/2017, FJ 8). De este modo, el gestor del múltiple digital se configura como un operador que presta servicios de comunicaciones electrónicas que consisten, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la difusión audiovisual, pero no de los servicios

que suministren contenidos a través de dichas redes o de las actividades que consistan en el ejercicio del control editorial sobre dichos contenidos (apartado 35, anexo II, de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones); operador que deberá, con carácter previo al inicio de su actividad, comunicarlo al registro de operadores gestionado, actualmente, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (art. 6.2 de la Ley 9/2014).

Podemos concluir, por tanto, que al amparo de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.21 CE, corresponde al Estado la regulación del gestor del múltiple digital, lo que incluye, en primer lugar, determinar quién puede ejercer tal actividad y cómo elegir la fórmula de gestión en aquellos supuestos en los que existan varios titulares de derechos de uso de dominio público radioeléctrico (art. 2.2 de la Orden ITC/2212/2007, de 12 de julio, por la que se establecen obligaciones y requisitos para los gestores de múltiples digitales de la televisión digital terrestre y por la que se crea y regula el registro de parámetros de información de los servicios de televisión digital terrestre); a saber, la prestación de dicha actividad de gestión por: i) un operador de redes y servicios de comunicaciones electrónicas inscrito en el Registro de Operadores, previo acuerdo libremente adoptado [letra a)]; ii) o mediante la constitución de una persona jurídica u otra alternativa pero en todo caso sin ánimo de lucro y en régimen de autoprestación, por mutuo acuerdo [letra c)]. Y, en segundo lugar, comprende también fijar «las obligaciones de carácter técnico que deben asumir los gestores del múltiple digital, a los efectos, como se subraya en la Orden ministerial, "de garantizar la interoperabilidad de los servicios de televisión, de transmisión de datos e interactivos", así como "la puesta a disposición de dichos servicios a los usuarios o telespectadores y la mejora en la eficacia del uso y explotación del ancho de banda del múltiple digital", de acuerdo con lo establecido en las Directivas comunitarias sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas» (STC 78/2017, FJ 8).

En la medida en que la actividad del gestor del múltiple digital no se puede desligar de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, cabe entender que se inscriben en el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo normativo ex artículo 149.1.27 CE, las previsiones legales que tengan por finalidad regular las relaciones entre el gestor del múltiple digital y los prestadores de los servicios de televisión digital terrestre en aquellos aspectos, relativos al régimen de la prestación de dichos servicios, en los que prevalezca la dimensión audiovisual o de medio de comunicación social. Así, lo entiende la propia Orden ITC/2212/2007, cuando en su disposición adicional tercera, salvaguarda las competencias de las Comunidades Autónomas «en materia de registro de gestores de múltiples digitales de ámbito territorial autonómico o local a efectos declarativos y de conocimiento sobre programación y contenidos».

Por el contrario, «quedarían fuera de dicha competencia autonómica de gestión los conflictos derivados de la dimensión técnica vinculada al uso del dominio público radioeléctrico que está en manos del Estado, que es su titular (art. 149.1.21 CE)» (STC 78/2017, FJ 8, por remisión a la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85). Conflictos por la gestión técnica del múltiple digital que serán dirimidos, según la disposición adicional tercera *in fine* del Real Decreto 805/2014, por el que se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia mediante resolución.

Conforme a la doctrina expuesta, los preceptos objeto de impugnación regulan obligaciones de carácter técnico del gestor del múltiple digital relacionadas con las redes utilizadas para la difusión audiovisual, con independencia del tipo o contenido de la información transportada –además de delimitar el marco relacional con el Departamento competente en materia audiovisual en el ejercicio de esas obligaciones–, y que incumben al mismo, en su condición de operador que presta servicios de comunicación electrónica, para garantizar la adecuada explotación de los canales digitales que integran dicho múltiple digital. Obligaciones que, sin perjuicio del acuerdo que las partes pudieran alcanzar, corresponde fijar al Estado

en virtud de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.21 CE, y así lo hace de forma efectiva en el artículo 4 de la Orden ITC/2212/2007. Es, por ello, que procede declarar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de las letras a) y b) de los artículos 38.2 y 45.2 de la Ley 1/2006.

Sentado lo anterior y para salvaguardar la armonía o consistencia interna de la ordenación legal objeto de controversia, este Tribunal estima necesario, al amparo del artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, declarar la inconstitucionalidad de la letra c) de los artículos 38.2 y 45.2, así como los apartados 3, 4, 5, 6 y 7 de los artículos 38 y 45 de la Ley 1/2006 por conexión o consecuencia, dado que la vulneración competencial declarada concurre en todas las disposiciones que en ella se contienen.

Los preceptos impugnados, cuya inconstitucionalidad se declara, establecen dos de las obligaciones que la Ley 1/2006 atribuye al gestor del canal múltiple; obligaciones que por su carácter técnico corresponde regular al Estado al amparo de sus competencias exclusivas ex artículo 149.1.21 CE. La restante función atribuida por la Ley 1/2006 al gestor del canal múltiple incide nuevamente en su marco de relaciones con el Departamento competente en materia audiovisual y lo hace «en el ámbito de las funciones establecidas en este artículo» –letra c) de los artículos 38.2 y 45.2–, lo que pone de manifiesto su clara conexión con las obligaciones técnicas recogidas en los preceptos impugnados y sin las cuales su pervivencia resultaría incoherente.

Asimismo, el resto de los apartados tercero a séptimo de los artículos 38 y 45 de la Ley 1/2006 regulan la forma, composición y funcionamiento que el gestor del múltiple digital ha de adoptar para el cumplimiento de las obligaciones técnicas y funciones que el mismo texto normativo le atribuye. Previsiones que, concebidas como un todo unitario en cuanto disciplinan una misma figura –la gestión técnica del múltiple digital– [*sensu contrario*, STC 51/2017, de 10 de mayo, FJ 2 b)] colisionan, igualmente, con la competencia exclusiva del Estado para regular no solamente las obligaciones técnicas del gestor del múltiple digital, sino también quién puede desempeñar esta función y la forma que se ha de adoptar para su gestión en el marco de los acuerdos que alcancen los titulares de derechos de uso de dominio público radioeléctrico. La creación y regulación de una entidad para la gestión del múltiple digital, en los términos en que lo hace la Ley 1/2006, invade la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE, al no tener en cuenta que, en todo caso, la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas se realizará en régimen de libre competencia sin más limitaciones que las establecidas en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones y su normativa de desarrollo.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo concerniente a los artículos 36.2 y 46 de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana:

- Las letras a) y b) del artículo 38.2.
- Las letras a) y b) del artículo 45.2.

3.º Declarar igualmente inconstitucionales y nulos por conexión con lo dispuesto en el fundamento jurídico 3 de esta resolución la letra c) de los artículos 38.2 y 45.2, y los

apartados 3, 4, 5, 6 y 7 de los artículos 38 y 45 de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana.

4.º Declarar que no son inconstitucionales el artículo 32.3 y la disposición adicional única de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana, interpretados en los términos expuestos en el fundamento jurídico 2 b) de esta resolución.

5.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo de dos mil dieciocho.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.