

fijando los límites de exceso permitidos», pues «lo contrario sería quebrar el principio constitucional de igualdad de los ciudadanos ante la ley».

II. La deliberación y votación del presente recurso quedó concluida el 3 de abril siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Tanto el Fiscal como el Letrado del Gobierno Vasco se oponen a la admisibilidad del presente recurso de amparo, aunque por razones distintas: El Fiscal, una vez conocida la resolución recurrida, porque, si bien la demanda se dice expresamente interpuesta conforme al art. 44 de la LOTC y en ella sólo se menciona la Sentencia del Tribunal Supremo —y no la de la Audiencia Territorial, como tampoco la resolución administrativa que originó el proceso previo— como acto frente al que se pide el amparo y cuya declaración de nulidad se solicita, entiendo sin embargo que el recurso ha de enmarcarse en el ámbito del art. 43 de la LOTC, cuya exigencia del agotamiento de la vía judicial ordinaria (apartado 1) no habría sido debidamente satisfecha; mientras que el Letrado del Gobierno Vasco entiende que lo incumplido en este caso habría sido el requisito del art. 44.1, c), de la LOTC, interpretado —como viene haciendo este Tribunal— en sentido finalista y antiformalista, con lo que dicho representante viene a situar el presente recurso en el ámbito del art. 44 de la LOTC. De ahí la necesidad de examinar la referencia a motivos de inadmisibilidad de la demanda, que en esta fase del procedimiento lo serían de desestimación.

Se ha de partir del hecho de que el presente recurso de amparo debe ser encuadrado, pese a la expresa, pero inadecuada formulación de la demanda, en el ámbito del art. 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal, y así ha venido a reconocerlo el actor en su escrito registrado el 15 de febrero último (resumido en el antecedente décimo de esta Sentencia), al señalar que «quien vulnera de manera directa los principios constitucionales que se invocan en este recurso de amparo es el acto del Gobierno Vasco e indirectamente la Sentencia del Tribunal Supremo que pone fin a la vía judicial, en cuanto que confirma la validez de aquella resolución». La Sentencia del Tribunal Supremo impugnada no impuso, como señala el Ministerio Público, sanción alguna, habiéndose limitado a confirmar en todas sus partes la de la Audiencia Territorial, la cual a su vez vino a confirmar y declarar ajustada a Derecho la resolución administrativa desestimatoria del recurso de reposición y confirmatoria de la sanción impuesta. Es obvio que la alegada infracción del art. 25.1 de la Constitución no tiene «su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial», como presupone el art. 44 de la LOTC, es decir que, de haberse producido, no sería imputable a la Sentencia del Tribunal Supremo, ni a la de la Audiencia Territorial, sino a las resoluciones administrativas que las precedieron, pues ya en ellas se hace idéntica aplicación del art. 57, en relación con el 35, del Estatuto de los Trabajadores, aplicación a la que se atribuye la referida vulneración constitucional. Por ello el presente recurso ha de entenderse dirigido contra las anteriores resoluciones administrativas, y la Sentencia impugnada viene a significar el agotamiento de la vía judicial a que se refiere el mencionado art. 43.1.

2. Siendo ello así, hay que preguntarse si se planteó debidamente en el momento procesal oportuno ante los sucesivos órganos judiciales la dimensión constitucional de las impugnaciones que aquí se formulan. La respuesta del Fiscal es claramente negativa en la relativa al art. 25.1 de la Constitución, llegando a la conclusión, a la vista de las actuaciones, de que la vulneración del principio de legalidad sancionadora no fue invocada en ningún momento anterior al planteamiento del recurso de amparo, habiéndose discutido a lo largo del proceso previo, hasta el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo, sólo la cuantía de la multa impuesta al actor. Y ello explicaría, según el Ministerio Público, que el presente recurso, «contra lo que parecía lógico y en cualquier caso era lo exigido por los preceptos legales, el recurso se contraiga a la Sentencia del Tribunal Supremo y no se mencione el Acuerdo sancionador», por cuanto el demandante podía pensar que, si atribuía las violaciones a aquella, no le era exigible hacer la invocación previa del art. 44 de la LOTC.

Pues bien, el examen de las actuaciones judiciales, especialmente de las que tuvieron lugar ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Bilbao, de las que no se disponía en el momento de admitir a trámite la demanda de amparo, obliga a aceptar

las alegaciones del Fiscal, que no han logrado rebatir, antes al contrario, las aseveraciones del recurrente, generales y referidas esencialmente a disposiciones de la legislación ordinaria, hechas en su escrito mencionado en el antecedente décimo. Y es de subrayar que se desprende además de dicho escrito que la conclusión del fiscal con respecto al alegado derecho del art. 25.1 ha de extenderse a la relativa al de igualdad del art. 14, del que se dice que se hizo referencia a él ante el Tribunal Supremo de manera indirecta, siendo así que su supuesta infracción también se habría producido ya en la resolución del Gobierno Vasco; todo ello tras reconocer que ni en la vía administrativa ni en la judicial fueron citados expresamente los arts. 25.1 y 14 de la Constitución.

Se llega a esta suerte sin lugar a dudas a la conclusión de que los derechos fundamentales supuestamente vulnerados consagrados en los arts. 25.1 y 14 de la Constitución, no fueron invocados en ningún momento. La recurrente en amparo, ni en la vía administrativa ni en su recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución del Gobierno Vasco por la que se le imponía la sanción, hace referencia alguna, ni expresa ni implícitamente, a los derechos fundamentales reconocidos en dichos preceptos y que se alegan ahora como vulnerados. Las únicas menciones al art. 57 del Estatuto de los Trabajadores no guardan conexión con la eventual ausencia en su regulación del principio de legalidad y tipicidad de las infracciones y de la igualdad, sino simplemente con la necesidad de un desarrollo reglamentario respecto de la calificación de las infracciones y de la graduación de las sanciones, que limite la discrecionalidad atribuida al órgano administrativo en el ejercicio de su potestad sancionadora. En verdad, lo que la demandante manifiesta es un desacuerdo con las circunstancias y los criterios que han servido de base al órgano sancionador para calificar la infracción y graduar la sanción, algunos de los cuales se contienen en el mismo art. 57 del Estatuto de los Trabajadores. Ello se confirma con la petición del recurso contencioso-administrativo, en el que se solicita no una nulidad de la sanción, que hubiera sido lo normal en el caso de entender que la sanción impuesta no tenía cobertura legal en el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores al no ajustarse este último a los principios constitucionales recogidos en el art. 25.1 de la Constitución, sino pura y simplemente una reducción de la sanción impuesta. Se pone de relieve con ello, pues, esa falta de invocación del derecho constitucional que se estima vulnerado, sin que tal defecto quede salvado después en el recurso de apelación interpuesto ante el Tribunal Supremo, del que tampoco se deduce que la invocación tuviera lugar, ni con el objeto de la demanda de amparo en cuanto impugna exclusivamente, y, como hemos indicado, anómalamente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1987. La circunstancia de que entre la fecha de interposición del recurso contencioso-administrativo en apelación y la de la resolución del Tribunal Supremo ahora impugnada se dictara la Sentencia de éste el 10 de noviembre de 1986, por la que se declaraba nulo el Decreto 2347/1985, de 4 de diciembre, que desarrolla el art. 57 del Estatuto de los Trabajadores, por no ajustarse a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, no es razón para que la demandante interponga ahora un recurso de amparo alegando la violación del art. 25.1 de la Constitución si, cuando puede hacerlo, no lo invoca, a fin de dar oportunidad a los órganos judiciales de reparar, en su caso, la lesión sufrida.

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 el recurso de amparo interpuesto por «Industrial Plástica y Metalúrgica, Sociedad Anónima».

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

Dada en Madrid, a cinco de abril de mil novecientos ochenta y nueve.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Firmados y rubricados.

López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 760/1984, promovido por la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Heriberto

8879

Pleno. Sentencia 64/1989, de 6 de abril de 1989. Recurso de inconstitucionalidad 760/1984, promovido por la Junta de Galicia contra determinados preceptos de la Ley 29/1984, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periódicas y Agencias Informativas.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regucal, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis

García Seijo, contra determinados preceptos de la Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas. Ha sido parte el Gobierno, representado por el Abogado del Estado, y Ponente, el Magistrado don Antonio Trujol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el 2 de noviembre de 1984, don Heriberto García Seijo, Letrado de la Junta de Galicia, en nombre y representación de ésta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley estatal 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas, impugnando, en concreto, el art. 1, párrafos inicial y último, el art. 2, 1 a) y la disposición adicional primera.

2. Tal como se expone en la demanda, el recurso se fundamenta en las consideraciones siguientes:

1) El art. 149.1.27 de la Constitución atribuye al Estado la competencia sobre las «normas básicas» en la materia de Prensa y Medios de Comunicación Social, pudiendo asumir las Comunidades Autónomas la competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución, lo que, en efecto, ha sucedido en el caso de la Comunidad Autónoma Gallega, tal como se ha previsto en el art. 34.2 de su Estatuto de Autonomía.

Sentada esta premisa, afirma la recurrente, que la Prensa y los Medios de Comunicación Social presentan un sustrato fundamentalmente patrimonialista, lo que ha llevado a la doctrina a configurar los llamados «bienes informativos», caracterizados por su destino, función o finalidad informativa, de manera que todos los bienes destinados o asignados funcionalmente a cualquiera de las fases de la actividad informativa organizada de creación, producción, difusión y distribución coadyuvan a la finalidad de hacer llegar al público ideas, hechos y opiniones.

A partir de esta concepción, es claro que el régimen de Prensa, y, en general, de todos los Medios de Comunicación Social, a que se refieren los arts. 149.1.27 de la Constitución, y 34.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, no es otra cosa que la regulación de los bienes informativos, considerados tanto en su aspecto patrimonialista, como en su finalidad de estar al servicio del derecho a la información que corresponde a toda persona. Así, pues, la Ley que regula las ayudas a Empresas Periodísticas y Agencias Informativas, algunos de cuyos preceptores se impugnan, contempla, básicamente, el aspecto patrimonialista de los bienes informativos, debiéndose desdoblarse tal regulación en las dos vertientes de normas básicas y normas de desarrollo legislativo y ejecución. Situar los bienes informativos que se regulan en los preceptos impugnados en una u otra vertiente implica determinar la competencia a favor del Estado o de la Comunidad Autónoma de Galicia, según se regulen actividades básicas o actividades propias de desarrollo legislativo y ejecución.

2) Es evidente, de otra parte, que las competencias que a Galicia reconoce el art. 34.2 de su Estatuto de Autonomía no pueden verse afectadas por la Ley que se impugna. Esas competencias, que son indisponibles, y no pueden ser moduladas en forma alguna, sin que, en concreto, los Reales Decretos de transferencias de servicios puedan alterar el régimen de distribución de competencias, se ven, sin embargo, afectadas por los preceptos de la Ley que se impugnan, ya que inciden en aspectos de ejecución y gestión propios de la competencia de la Comunidad Autónoma, sin que la afirmación del preámbulo de la Ley de que su finalidad última es la de «proteger un derecho fundamental de los ciudadanos» sea un título competencial a favor del Estado. Por tanto, los preceptos que se impugnan, en la medida en que invaden el «desarrollo legislativo» y la «ejecución», incurrir en inconstitucionalidad.

Debe tenerse en cuenta que en una materia asumida por la Comunidad Autónoma, el Estado no puede distinguir en la misma diversos aspectos (fomento, intervención policial y actividad de prestación), porque todos ellos se integran en la competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma. Es decir, la Comunidad Autónoma, como titular de una competencia, ostenta una habilitación para desempeñar todos los modos o formas de posible actividad —entre ellas, el fomento—, salvo expresa excepción constitucional o estatutaria.

En definitiva, dadas las competencias en materia de Prensa que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia, y teniendo en cuenta que los preceptos que se impugnan invaden toda la actividad de fomento (ayudas directas), se solicita del Tribunal Constitucional la declaración de la titularidad de la competencia a favor de la Comunidad Autónoma y la declaración de inconstitucionalidad de tales preceptos.

3) Se mantiene, de otra parte, que no hay extraterritorialidad en el reconocimiento de la legítima titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia de las competencias controvertidas, ya que una interpretación literal del art. 37.1 del Estatuto de Autonomía privaría de hecho a la Comunidad de poder ejercitar sus competencias, de manera que hay que

admitir —siguiendo a la STC 37/1981— que los órganos de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias, pueden actuar aun cuando sus decisiones produzcan consecuencias de hecho en otros lugares del territorio nacional.

4) Finalmente, la demanda concreta la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados en los siguientes términos:

A) Del art. 1, en su párrafo inicial («es objeto de la presente Ley la regulación de las ayudas económicas dirigidas al fomento de la actividad de las Empresas periodísticas y agencias informativas») se desprende claramente que es una Ley para regular el fomento, con lo que, consecuentemente, el párrafo último del mismo art. 1 («En un plazo de seis meses a partir de la publicación de los Presupuestos Generales del Estado, las Empresas periodísticas y agencias informativas podrán solicitar acogerse a las ayudas descritas en el texto de esta Ley, cumpliendo en todo caso los requisitos objetivos que en ella se establecen»), se configura como norma de desarrollo de la actividad de fomento, que al ser típica manifestación de una «competencia de ejecución» determina una invasión de las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia (arts. 30, 34.2 y 37.3 del Estatuto) y, por tanto, la inconstitucionalidad de las referidas previsiones. O dicho con otras palabras: Los preceptos impugnados del art. 1 no presentan carácter «básico»; antes al contrario, al comportar funciones de ejecución (fomento) y de administración (tramitación) se configuran como competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que procede su inconstitucionalidad.

B) La regulación material de una actividad de fomento en el art. 2.1 a) de la Ley, que instaura una atracción competencial de los mecanismos de fomento a favor del Estado, desconoce, asimismo, las competencias de la Comunidad Autónoma. Se afirma, en este sentido, que la distinción «ayudas directas» y «ayudas indirectas» (por ahorro de gasto) tiene su plasmación competencial atribuyendo las primeras a las Comunidades Autónomas y las segundas al Estado, lo que el art. 2 de la Ley impugnada no respeta, ya que no atribuye la competencia sobre las ayudas directas a las Comunidades Autónomas que la tengan reconocida en sus Estatutos, prescindiendo a la vez de instaurar las normas básicas que permitan la uniformidad de las acciones administrativas que se planteen en la financiación pública del régimen de prensa y de todos los medios de comunicación social.

En definitiva, en el art. 2.1 a) de la Ley («Las ayudas económicas referidas en el artículo anterior pueden ser: a) Ayudas directas, consistentes en la transferencia de fondos que, según autorización presupuestaria anual, realice la Administración en función de la difusión, con especial consideración de los diarios de menor difusión, así como del número de ejemplares difundidos fuera del territorio nacional, el consumo de papel prensa y la reconversión tecnológica. Serán beneficiarias de estas ayudas las Empresas privadas editoras de periódicos diarios de información general. Las agencias informativas sólo podrán solicitar ayuda por reconversión tecnológica») se establece una redefinición de competencias y, por tanto, procede la declaración de su inconstitucionalidad.

C) Consecuentemente, también incurre en inconstitucionalidad la disposición adicional primera («El Gobierno, a propuesta del Ministro de la Presidencia, dictará, mediante Real Decreto, el Reglamento para la aplicación de la presente Ley»), en cuanto suponga el ejercicio de potestades reglamentarias sobre materias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia, cual sucede con las subvenciones.

5) En resumen, según la Junta de Galicia, la Administración Central carece de competencia en materia de fomento a través de subvenciones, ya que tal actividad es propia de las competencias de ejecución que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que se solicita de este Tribunal Constitucional:

a) Se declare la inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos impugnados; y

b) Se declare que la titularidad de la competencia en materia de ayudas directas (subvenciones) a la prensa y, en general, medios de comunicación social, corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia en su ámbito territorial.

3. Por providencia de 14 de noviembre de 1984 de la Sección Tercera del Pleno del Tribunal, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran pertinentes.

Por escrito de 20 de noviembre de 1984, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no haría uso de las facultades de personación, ni formularía alegaciones, poniendo, no obstante, a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar.

Por su parte, el Presidente del Senado, en su escrito de 27 de noviembre de 1984, solicitó se tuviera por personada a la Cámara, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

4. Por escrito de 5 de diciembre de 1984, el Abogado del Estado, en representación del Estado, se opuso a la demanda de inconstitucionalidad con base a las siguientes consideraciones:

1) La finalidad de la Ley, afirma el Abogado del Estado, no es alcanzar un objetivo económico, sino dar expresión adecuada a una dispersa normativa de rango insuficiente, tratando de mantener los medios de expresión, dado su significado pluralista y, a la vez, las dificultades económicas en que se desenvuelven.

Pero la cuestión estriba en determinar en qué sector normativo dentro de la Constitución debe enmarcarse la Ley, respecto de lo cual se concluye que las subvenciones a la prensa doctrinalmente se localizan en el ámbito de la libertad de expresión, teniendo gran influencia sobre la actividad pública de ayuda a la prensa la concepción que de los derechos fundamentales se tenga.

En cualquier caso, tanto desde la perspectiva de la intervención limitadora, como desde la significación institucional del propio derecho fundamental, es claro que una regulación subvencional que afecta a todos los medios de prensa y que tiene por objeto exclusivo el mantenimiento del pluralismo informativo sin propiciar ningún tipo de influencia directa del Estado, es algo que pertenece a la temática propia del derecho fundamental de expresión. Por tanto, la identificación de la Ley impugnada como norma de fomento administrativo no debe oscurecer su significado como Ley impulsadora del contenido efectivo de un derecho fundamental y, en este sentido, es congruente que la regulación sea asumida exclusivamente por el Estado al amparo de lo establecido en el art. 149.1.1 de la Constitución. En otro caso, añade el Abogado del Estado, se llegaría a la inaceptable consecuencia de que el derecho a la libertad de expresión podría sufrir limitaciones de diversa intensidad ante el fenómeno de la concentración de Empresas o, también, que el significado objetivo e institucional del derecho podría tener en cada territorio una distinta amplitud.

En definitiva, el signo de la Ley impugnada no responde a un puro esquema de fomento de una actividad económica, sino que esta acción asume un significado instrumental respecto de un objetivo puramente político inspirado en la protección efectiva de un derecho fundamental como es el derecho a la libre expresión, en función de un principio constitucional, cual es el del pluralismo político.

2) Se explica así la improcedencia de la impugnación del inciso primero del art. 1 de la Ley. Según la demanda, la Ley se inscribe en el ámbito de las puras funciones de fomento económico, aislando un texto de su sentido auténtico que viene, no obstante, confirmado en el párrafo siguiente, bien claramente alusivo a la garantía del pluralismo político como fin esencial de la Ley.

Pero es que, además, resulta inútil la pretensión que tiende a eliminar un párrafo referido al objeto de la Ley, que enuncia a modo de presentación su contenido, para dejar en cambio intactas las medidas de fomento que la Ley articula.

Y en cuanto a la impugnación del último apartado del art. 1, tampoco se alcanza a comprender su sentido, que parece concretado en la idea de que la regulación comprende una facultad de ejecución, confundiendo así normación con ejecución y excluyendo las facultades de ejecución a las normativas en que tales medidas se contemplan.

3) En cuanto a la impugnación del inciso final del apartado 1 a) del art. 2 de la Ley, relativo a las ayudas directas, aparte de que resulta paradójica y contradictoria la impugnación de este inciso dejando a salvo el resto del apartado a) y dando por bueno el apartado 2 del mismo artículo, tampoco se explica la admisión de lo que la Ley llama ayudas indirectas y el rechazo de las directas, cuando entre ellas no es apreciable una diferencia visible en el régimen de competencias.

4) Finalmente, respecto de la Disposición adicional primera, previsión que se impugna sobre la base de los arts. 37.3 y 34.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, estima el Abogado del Estado que el sentido del art. 37.3 en relación con el 34 del Estatuto es el de afirmar positivamente una fuente de competencias, sin que alcance a comprender una significación negativa que excluya el lícito empleo por el Estado de las mismas fuentes. A tal efecto, se recuerda que la noción de lo básico se entiende en un sentido material, de manera que la enunciación de las bases por el Estado no opera el efecto de excluir negativamente toda otra manifestación de la competencia que no consista en una modificación de las bases dictadas, sino que las bases en sentido negativo constituyen el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

5) Concluye el Abogado del Estado afirmando que el régimen de fomento que la Ley contempla atañe a los presupuestos del Estado y consiguientemente a su ordenación institucional, de modo que las medidas de fomento tienen en sí mismas una cierta autonomía respecto de la materia regulada, puesto que aquellas no pueden desvincularse del ordenamiento económico y presupuestario.

5. Por providencia de 4 de abril último, se acordó señalar el día 6 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El fundamento general en el que se apoya el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de Galicia contra determinados preceptos de la Ley estatal 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas consiste, en síntesis, en que, al hacer éste hincapié en el aspecto patrimonialista de los llamados «bienes informativos», se engloba o subsume en la materia a la que se refieren los arts. 149.1.27 de la Constitución y 34.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia (E.A.G.), es decir, la materia de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social. A partir de este encuadramiento previo en la referida materia, teniendo en cuenta que al Estado corresponde la competencia sobre las normas básicas (art. 149.1.27 Constitución), mientras que a la Comunidad Autónoma de Galicia compete el desarrollo legislación y la ejecución (art. 34.2 de su Estatuto), los preceptos impugnados de la Ley 29/1984 invadirían las competencias autonómicas, por cuanto no son sino previsiones que nos sitúan ante competencias de ejecución y gestión. En definitiva, la Comunidad Autónoma, basándose en la competencia de ejecución que en la materia de prensa le corresponde, sostiene que está habilitada para desempeñar todos los modos o formas de posible actividad al respecto y, entre ellas, la de fomento, por lo que, dado los preceptos de la Ley impugnados invaden dicha actividad, incurrir en inconstitucionalidad.

La impugnación se concreta, por tanto, en el art. 1, inciso inicial del párrafo primero, así como en el párrafo segundo y último del mismo art. 1, por cuanto de ellos se desprende expresamente que la Ley tiene por objeto el «fomento de la actividad de las empresas periodísticas y agencias informativas», siendo tal fomento típica manifestación de la competencia de ejecución que en manera alguna tiene carácter básico. Tal impugnación se extiende, y por la misma razón, al art. 2.1 a), si bien se reconoce que la regulación de las llamadas ayudas indirectas previstas en el apartado b) del mismo artículo corresponde a la competencia del Estado. Y finalmente, la impugnación de la Disposición adicional primera lo es en cuanto suponga el ejercicio por el Estado de una potestad reglamentaria sobre materias, como las subvenciones a la prensa, que según la demanda están atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por el contrario, el Abogado del Estado considera que una regulación subvencional como la establecida por la Ley impugnada que afecta a todos los medios de prensa y que tiene por objeto exclusivo el mantenimiento del pluralismo informativo sin propiciar ningún tipo de influencia directa del Estado, es algo que pertenece al ámbito propio del derecho fundamental de expresión, por lo que resulta procedente que la regulación sea asumida exclusivamente por el Estado al amparo de lo establecido en el art. 149.1.1 de la Constitución.

Planteada la cuestión en los referidos términos, es preciso determinar la materia a la que, en atención a su contenido, deba reconducirse la Ley y, en particular, los preceptos de ésta objeto del recurso, a fin de poder precisar el régimen competencial aplicable a la regulación que se impugna, si bien debe advertirse que aun cuando se llegase a comprobar la inadecuación de la Ley al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Galicia, la pretendida declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los preceptos legales impugnados —tal como se dispone el art. 39.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal— no podría prosperar, dado que el hipotético reconocimiento de la competencia autonómica no permitiría esa declaración de nulidad sino sólo la inaplicación de los correspondientes preceptos en el territorio de la Comunidad Autónoma promotora del recurso de inconstitucionalidad, por cuanto al conllevar éste, en realidad, una pretensión propia de los procesos constitucionales de conflictos positivos de competencia, y dada, por otra parte, la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal recogida en el art. 149.3 de la Constitución, sólo cabría un pronunciamiento sobre la eficacia directa o supletoria de la ley impugnada en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia.

2. El análisis de la impugnación debe abordarse inicialmente, tal como mantiene la Junta de Galicia, desde la consideración del orden constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la referida Comunidad Autónoma en la materia de «prensa y medios de comunicación social» (arts. 149.1.27 de la Constitución y 34.2 del Estatuto de Galicia), ya que, con carácter general, la Ley tiene por objeto la regulación de la actividad de las empresas periodísticas y agencias informativas, estableciendo los tipos o clases de ayudas económicas —directas e indirectas—, las actividades potencialmente beneficiarias de ellas y los requisitos para acceder a las mismas, así como las cargas que se vinculan al otorgamiento y las consecuencias dimanantes del incumplimiento por las empresas.

La Ley no persigue, pues, sino la prevención de un conjunto de prestaciones públicas que hagan posible y permitan el desarrollo, o incluso la subsistencia, de empresas periodísticas y agencias informativas plurales, como uno más entre los diversos medios que pueden coadyuvar a garantizar la efectividad del derecho fundamental a comunicar o recibir información veraz reconocido por el art. 20.1 d) de la Constitución. Por su contenido, y sin perjuicio de ulteriores precisio-

nes, es evidente, en consecuencia, que la Ley, asumiendo una vertiente prestacional y no limitativa de las actividades empresariales periodísticas, incide directamente en lo que tradicionalmente ha venido denominándose «regulación de prensa», como lo prueba, a mayor abundamiento, su propia Disposición derogatoria. Ello sitúa la solución del presente recurso de inconstitucionalidad en el ámbito de dos títulos competenciales, a saber, la reserva del art. 149.1.1 y el apartado núm. 27 del mismo art. 149.1 de la Constitución.

3. El recurso queda así circunscrito a la determinación de si las reservas competenciales a las que acaba de aludirse, pueden o no dar cobertura a una regulación como la adoptada en la Ley 29/1984.

La tesis de la Comunidad Autónoma es que, siendo titular de la competencia de ejecución en materia de prensa, como tal titular está habilitada para desempeñar, salvo expresa excepción constitucional o estatutaria, todos los modos o formas de posible actividad administrativa, y entre ellas el fomento; es decir, que, dado que la actividad de fomento es propia de la competencia de ejecución, al ente titular de ésta corresponderá en exclusiva aquella actividad.

Sin embargo, este planteamiento parte de una premisa que resulta inexacta. Por su propia naturaleza, la acción de fomento por los poderes públicos de las actividades privadas no siempre descarta la intervención del legislador en cada caso, previendo y fijando el objeto, alcance, contenido y demás circunstancias relativas al régimen jurídico de esa acción de prestación o fomento, sin perjuicio, claro es, de que la subsiguiente gestión del sistema de ayudas así previsto corresponda a la estricta función administrativa. Quiere ello decir que, en el presente caso, de lo que se trata es de examinar si el Estado dispone de competencia para prever el específico sistema de ayudas a la prensa que se impugna, independientemente de los problemas competenciales que en orden a la gestión de las mismas pudieran plantearse.

Pues bien, no parece dudoso afirmar que el establecimiento y regulación que por el Estado se ha llevado a cabo de un conjunto articulado de ayudas a favor de empresas periodísticas y agencias informativas, en la forma y términos en que se ha hecho, bien puede justificarse en las competencias que al Estado constitucionalmente le corresponden para fijar las normas básicas en la materia de prensa y medios de comunicación social y para regular las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos del art. 20 de la Constitución.

Cabe considerar básico, en efecto, dentro del régimen jurídico de la prensa, el sistema de ayudas económicas que a favor de empresas periodísticas y agencias informativas ha previsto la Ley estatal 29/1984, por cuanto tales ayudas se dirigen a apoyar unas actividades cuya importancia y trascendencia radican en última instancia en favorecer la plenitud del derecho fundamental a comunicar y recibir libremente información veraz. Más allá del objeto inmediato de la Ley, la finalidad última de ésta se revela en el hecho de que en una sociedad moderna, tal como expresamente declara la exposición de motivos de la Ley, los Medios de Comunicación Social «cumplen la importante función de contribuir a formar una opinión pública pluralista acorde con el derecho de los ciudadanos a ser verazmente informados», siendo la «finalidad última» de las ayudas previstas, «corregir la creciente concentración de los medios informativos, protegiendo las distintas corrientes de opinión propias de una sociedad democrática, consecuente con el principio establecido de que las ayudas acordadas por el Estado tienen su último fundamento en el interés del ciudadano, que se convierte en el destinatario de las mismas a través de las empresas periodísticas» y en definitiva, de «garantizar la existencia de una prensa pluralista que contribuya eficazmente a la formación de la opinión pública en el marco de una sociedad democrática».

Resulta evidente, de este modo, el carácter básico de la regulación establecida por el Estado, dado que con ella se persigue que las prestaciones públicas consistentes en subvenciones y otras ayudas económicas a las empresas periodísticas y agencias informativas, sean esencialmente las mismas en todo el territorio nacional. Este objeto es el que permite también incardinar la ley en la reserva competencial establecida por el art. 149.1.1 de la Constitución, puesto que regula una condición básica para garantizar la ya mencionada igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales a comunicar y recibir libremente información veraz.

4. Alcanzada la precedente conclusión, si desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias resulta irreprochable el objeto de la Ley, genéricamente establecido en el art. 1. párrafo 1.º, inciso primero, y concretado en el art. 2.1 a), ambos de la Ley 29/1984, no sólo debe rechazarse el recurso de inconstitucionalidad contra tales preceptos planteado, sino que también ha de serlo en relación con la impugnación del párrafo segundo del art. 1 y la Disposición adicional primera. Aquél se limita a fijar el plazo en el que las empresas periodísticas y agencias informativas que reúnan los requisitos exigidos podrán solicitar las ayudas previstas, tratándose de una previsión que no afecta ni incide en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma recurrente. La Disposición adicional primera, por su parte, autoriza al Gobierno para dictar, mediante Real Decreto, el Reglamento para la aplicación de la Ley, sin que tal autorización por sí misma vulnere tampoco, por las razones ya expuestas, el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia. Si bien es cierto que las competencias de ejecución en la Comunidad Autónoma de Galicia pueden llevar implícitas la correspondiente potestad reglamentaria (art. 37.3 del E.A.G.), debe tenerse en cuenta que la regulación de las ayudas previstas por la Ley, en la medida en que necesite ser definitivamente concretada a nivel reglamentario, no puede admitir para garantizar la igualdad (art. 149.1.1) un desarrollo normativo radicalmente plural y diferenciado por cada una de las Comunidades Autónomas que tengan competencias de desarrollo y ejecución de las normas básicas estatales en materia de prensa. Sin prejuzgar, por tanto, el uso que de la referida autorización hiciera el Gobierno aprobando el Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, lo cual escapa del ámbito del presente proceso constitucional, la autorización en sí, dada al Gobierno por la Disposición adicional primera de la Ley impugnada, tampoco resulta contraria a la Constitución, ya que no vulnera, ni impide, el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Galicia de sus competencias propias.

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 el recurso.

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

Dado en Madrid, a seis de abril de mil novecientos ochenta y nueve.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente, Francisco Rubio Llorente, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Jesús Leguina Villa, Luis López Guerra, José Luis de los Mozos y de los Mozos, Alvaro Rodríguez Bercijo y José Vicente Gimeno Sendra.

8880

Sala Primera. Sentencia 65/1989, de 7 de abril de 1989. Recurso de amparo 248/1987. Contra Auto de la Sala de lo Civil y de la Audiencia Territorial de Las Palmas, dictado en autos de juicio ordinario de mayor cuantía y declarando nula la comparecencia y consignación realizada por el promoviente de amparo, así como la subasta celebrada en dicho procedimiento. Cómputo de plazos procesales lesivo a la tutela judicial efectiva.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 248/1987, interpuesto por don Italo Oswaldo Nelli Scarso, representado por el Procurador de los Tribunales

don Ramiro Reynolds de Miguel, y asistido del Letrado don A. Zabaleta Arias, contra Auto de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Las Palmas de 12 de febrero de 1987, dictado en el rollo de apelación núm. 358/1986, dimanante de autos de juicio ordinario de mayor cuantía núm. 262/1980 del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Las Palmas. Han sido partes el Ministerio Fiscal y doña María del Carmen Fernández Iglesias, representada por el Procurador de los Tribunales don Saturnino Estévez Rodríguez y asistida por el Letrado don Luis Corujo Padrón, y Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en el Registro General el 26 de febrero de 1987, el Procurador de los Tribunales don Ramiro Reynolds de Miguel, en nombre y representación de don Italo Oswaldo Nelli Scarso, interpone recurso de amparo contra Auto de la Sala de lo Civil de la Audiencia Territorial de Las Palmas, de fecha 12 de febrero de 1987, dictado en el rollo de apelación núm. 358/1986, dimanante de los autos de juicio ordinario de mayor cuantía núm. 262/1980 del Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Las Palmas, por el que, dando lugar al