

prisión, ya que —por otra parte— la condena condicional está concebida exclusivamente para evitar el probable efecto corruptor de la vida carcelaria en los delincuentes primarios y respecto de las penas privativas de libertad de corta duración, finalidad explícita en el momento de su implantación. Por ello, la remisión de la principal no conlleva en ningún caso la suspensión paralela de las accesorias y así lo dice con otras palabras el Código Penal, en su art. 97, donde se advierte que «la condena condicional no será extensiva a las penas de suspensión de derecho de sufragio y de cargo o función de carácter público, si éstas figurasen como accesorias». El texto es claro y responde a la función institucional de esta modalidad del cumplimiento de las penas, no se olvide esto, nunca de su incumplimiento.

El último tramo en este largo itinerario discursivo tiene como eje también la delimitación del perímetro en el cual se mueve la remisión condicional de la condena. En tal aspecto, conviene dejar establecido como primera premisa del razonamiento que ha de seguir una afirmación de principio, extraída de nuestra propia jurisprudencia. Hemos dicho ya al respecto, en dos ocasiones anteriores (SSTC 80/1987 y 154/1993) que es función (privativa) de la jurisdicción ordinaria determinar el sentido de los preceptos penales para establecer el alcance del fallo donde se impone la inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio, cuya interpretación judicial sólo puede ser corregida en la vía de amparo si fuere arbitraria o irrazonable o restringiera indebidamente el libre ejercicio de los derechos fundamentales para reparar la lesión que eventualmente les haya podido infligir. Pues bien, a la luz de tal doctrina es conveniente, también con carácter previo, la disección analítica de la Sentencia de 13 de marzo de 1993 que dictó la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que contiene una doble condena del encausado, a quien se le impone por una parte la pena de arresto mayor, con la accesoria de suspensión de cargo público y derecho de sufragio durante dicho período y —por la otra— la de inhabilitación especial para cargo público y derecho de sufragio activo y pasivo por seis años y un día.

Esta última, pena principal y por ello autónoma, no es la determinante de que el condenado a ella haya sido excluido de la lista de candidatos, por ser la retribución penal de un delito cometido en el ejercicio del cargo de Alcalde, construyendo simétricamente su efecto desfavorable o negativo a éste y a las elecciones locales con él relacionadas. La incapacidad para ser elegible se produce como consecuencia automática de la pena privativa de libertad (el arresto mayor), y sólo de ella, desconectada, pues, de su accesoria la suspensión. Así la configura como causa de inelegibilidad el precepto tantas veces traído y llevado (art. 6.2 L.O.R.E.G.), que es aplicable en toda clase de elecciones, generales o no, como pone de relieve, desde una perspectiva sistemática, su encuadramiento en el Título I de la Ley donde se contienen las «disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo», epígrafe suficientemente expresivo de su alcance general. Así lo ha entendido correctamente la Sentencia impugnada, ninguno de cuyos razonamientos particulares respecto de cada uno de los motivos de impugnación esgrimidos se ha separado de la doctrina sentada al respecto por este Tribunal Constitucional y, en suma, no ha quebrantado o desconocido los derechos fundamentales que se han invocado como fundamento del amparo.

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 presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a veinte de mayo de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Reguera.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y Rubricado.

15940 *Pleno. Sentencia 167/1993, de 27 de mayo. Conflicto positivo de competencia 994/1986. Promovido por el Gobierno Vasco en relación con el Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas.*

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 994/1986, planteado por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Javier Otaola Bajeneta, frente al Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas. Ha comparecido el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostenta, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 13 de septiembre de 1986, el Letrado del Gobierno Vasco don Javier Otaola Bajeneta, en nombre y representación de éste, promovió conflicto positivo de competencia frente al Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas.

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

A) Un antecedente obligado para la correcta comprensión del problema es el requerimiento de incompetencia en su día realizado en relación con el Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, de cuya modificación trata el Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, ahora impugnado. El Gobierno Vasco entendió que aquella normativa discriminaba a la Comunidad Autónoma en su condición de poder público —así se desprende del requerimiento que a la demanda se adjunta—, puesto que en su Disposición final primera se establecía que determinadas Entidades, Departamentos u órganos de la Administración del Estado no precisaban la obtención de autorización administrativa para la tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos o para establecer y hacer funcionar una estación o una red de estaciones radioeléctricas; entre los sujetos exceptuados no se encontraba la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dicho requerimiento fue parcialmente aceptado por el Gobierno de la Nación, quien acordó extender la excepción contemplada en la Disposición final primera, letra b), a los Servicios de las Comunidades Autónomas que se correspondieran con los de la Administración del Estado, exceptuados en dicho apartado.

El Decreto ahora discutido vino a modificar el art. 2.1 y la Disposición final primera de ese Real Decreto 2704/1982, siendo objeto también de requerimiento de incompetencia por la Administración autonómica que, sin embargo, fue rechazado por el Gobierno de la Nación.

B) El ejecutivo autonómico actor pretende que se declaren comprendidos en las excepciones recogidas en las letras b) y d) de la Disposición final primera, apartado 1.º, del Decreto impugnado a las estaciones, equipos y aparatos radioeléctricos instalados, respectivamente, por el ente público Radiotelevisión Vasca y sus Sociedades públicas [letra b)], así como a los Ferrocarriles Vascos para las necesidades y seguridad del servicio de transportes por vía férrea que tiene atribuido [letra d)]. Por el contrario, los preceptos discutidos afirman que están únicamente excluidos de la autorización administrativa reseñada: «los instalados por el Ente público Radiotelevisión Española y sus Sociedades estatales, Radio Nacional de España, Radiocadena Española y Televisión Española, para ejercer las funciones que corresponden al Estado como titular del servicio público de radiodifusión y televisión» [letra b)], y «los instalados para su uso por RENFE para las necesidades y seguridad del servicio de transportes por vía férrea» [letra d)].

Aparentemente, este conflicto no tiene las características de un conflicto típico: La existencia de una verdadera *vindicatio potestatis*. Antes bien, nos hallamos ante un supuesto de ejercicio indebido de un título competencial del Estado de forma que acaba por vulnerar el orden de competencias, pues viene a disminuir o menoscabar el ámbito de competencias de ejecución del País Vasco respecto de sus títulos competenciales sobre transportes por vía férrea, radiodifusión y televisión (artículos 10.32 y 19 del Estatuto de Autonomía del País Vasco). La petición de que se incluya a los servicios de la Comunidad Autónoma en las excepciones al sistema de autorización administrativa que la Disposición final primera prevé, no es sino una petición de que no se les incluya en el ámbito de la regla general que el art. 2.1 del Decreto establece. Las competencias autonómicas indicadas y estatutariamente reconocidas abarcan un haz de facultades que son necesarias para su eficaz ejercicio. Así, el propio Decreto recurrido admite [letra a)] que para el ejercicio de las funciones policiales que corresponden al País Vasco, ex art. 17 del Estatuto, es preciso que esos servicios estén excluidos del sistema general de autorizaciones radioeléctricas. Pues lo mismo cabe decir de los servicios de ferrocarril y radiotelevisión

pública. Se pretende que la Administración autonómica no esté sometida a un régimen de autorizaciones, como podría estarlo un particular, sino, en su caso, a la coordinación administrativa que corresponda. El conflicto radica, por tanto, en determinar cuáles son los ámbitos respectivos de las competencias asumidas en los arts. 10.32 y 19 del Estatuto, en relación con la competencia que al Estado corresponde en materia de radio-comunicación. Todo ello afecta, sin duda, al orden de competencias, por cuanto se menoscaban las facultades autonómicas de ejecución mediante una injustificada discriminación respecto de los servicios de la Administración Central. Por otro lado, el principio de interdicción de la arbitrariedad a que se refiere el art. 9.3 de la Constitución obliga a que la Administración del Estado actúe de manera razonable y de acuerdo con los intereses generales (art. 103.1 de la Constitución), en cambio, no puede sino estimarse arbitraria la exclusión de los servicios autonómicos del régimen especial que la reseñada Disposición final primera establece porque es una misma la razón de decidir que respecto de la Administración del Estado.

En materia de régimen jurídico de la radio y la televisión, la legislación básica viene recogida en la Ley 4/1980, de 10 de enero, Estatuto de la Radio y la Televisión (así se reconoció en la STC 44/1982). Ejerciendo la competencia autonómica de desarrollo legislativo, se dictó la Ley 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente público Radiotelevisión Vasca, en cuya exposición de motivos se recuerda que incumbe a la Comunidad Autónoma el desarrollo del régimen básico establecido en el mencionado Estatuto de la Radio y la Televisión; así como en su art. 2 se dice que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma y los órganos del Ente público velarán porque los medios de comunicación «puedan cumplir su cometido». Esta fórmula legal condensa la pretensión que se formaliza en este conflicto: Defender la competencia autonómica para «crear, sostener y desarrollar unos medios de comunicación que puedan cumplir su cometido» en una sociedad democrática. Esta «potestad» viene disminuida por el Decreto recurrido en la redacción que otorga a la Disposición final primera, apartado 1.º, letra b).

El Gobierno niega la exclusión de Radiotelevisión Vasca del sistema general de autorizaciones, aduciendo que la exclusión establecida a favor de Radio Televisión Española se hizo en una norma con rango de Ley, y otro tanto argumenta respecto de RENFE. Sin embargo, este razonamiento obstativo no puede ser admitido, ya que el establecimiento de un sistema general de autorizaciones para la instalación de equipos radioeléctricos no nace de la Ley sino de sendas disposiciones reglamentarias: Los Reales Decretos 2704/1982 y 780/1986. Y que la legislación específica de la Radio Televisión Española prevea dicha exclusión no supone una elevación de rango de la naturaleza reglamentaria de ese régimen jurídico. Tampoco puede admitirse la referencia que el Gobierno hizo en su contestación al requerimiento de incompetencia, argumentando la supuesta aceptación o satisfacción por parte del Gobierno Vasco de la contestación que, en su día, se hizo al requerimiento formulado contra el primer Decreto. No puede tenerse aquella inactividad como una aceptación dado el principio de indisponibilidad de las competencias, y habida cuenta de que el Real Decreto 2704/1982 permitía al operador jurídico «una interpretación analógica conforme con el criterio de competencia».

La misma argumentación válida para la competencia compartida en materia de radio y televisión vale para los servicios de ferrocarril, y a mayor abundamiento,

puesto que la competencia asumida en el art. 10.32 del Estatuto tiene carácter exclusivo.

En último término, y con independencia de lo ya señalado, la regulación discutida «conduce a una degradación de los títulos competenciales» del País Vasco y redundante en una desigualdad que vulnera «si no el art. 14 de la Constitución, cuando menos, el art. 1 de la misma». Pues es obvia la identidad de funciones, características y naturaleza de los servicios públicos implicados —ferrocarriles y radiotelevisión pública— que impide la diferencia de régimen legal efectuada en la disposición impugnada.

Es menester también invocar el deber de colaboración entre Administraciones públicas, que «rectamente entendido, consiste en facilitar al máximo las competencias del otro Ente» (STC 11/1986).

Por todo lo expuesto, se solicita de este Tribunal que se declaren comprendidos en los apartados b) y d) de la Disposición final primera, apartado 1.º, del Real Decreto discutido al Ente público Radiotelevisión Vasca y a los Ferrocarriles Vascos.

3. Por providencia de 24 de septiembre de 1986, la Sección Cuarta del Pleno acordó: Admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado al Gobierno, a través de su Presidente, de la demanda y documentos que a ella se adjunta, con el fin de que formulase las alegaciones que estimara procedentes en el plazo de veinte días (art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante, LOTC); dirigir comunicación al Presidente del Tribunal Supremo a los fines previstos en el art. 61.2 de la LOTC; publicar la formalización del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el diario autonómico correspondiente.

4. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el 23 de octubre de 1986, solicitó la concesión de una prórroga de diez días del plazo para alegaciones, inicialmente concedido, a lo cual accedió la entonces Sección Primera del Pleno en providencia del día 29 siguiente.

5. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, y mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 4 de noviembre de 1986, solicita de este Tribunal que declare la inexistencia de objeto de conflicto o, alternativamente, que desestime la pretensión del recurrente por ser impropia de un conflicto de competencias o, subsidiariamente, que declare la titularidad estatal de la competencia controvertida. Todo lo cual se funda en los siguientes razonamientos:

A) El conflicto carece de objeto procesal, puesto que la Comunidad Autónoma actora «consintió en su momento justamente lo mismo que ahora impugna», dicho de otra manera, se pretende reabrir, de forma extemporánea e improcedente, una cuestión sobre la que aquélla manifestó expresamente su aceptación. En efecto, el actual conflicto recae sobre la nueva redacción que el Real Decreto 780/1986 da a la Disposición final primera del Real Decreto 2704/1982. Esta nueva redacción se produce precisamente porque el primer Decreto fue objeto de un requerimiento de incompetencia por parte del Gobierno Vasco que fue parcialmente aceptado por el Gobierno de la Nación, de suerte que se extendió la exención de la necesaria autorización administrativa a los Servicios de las Administraciones de las Comunidades Autónomas; no obstante, el Gobierno entendió que dicha exención no se podía aplicar a la radiotelevisión y a los ferrocarriles, ya que la excepción prevista para RTVE y RENFE procedía del ordenamiento singular de estas Entidades. A la vista de esta contestación, el Gobierno Vasco acordó no promover conflicto ante el Tribunal Constitucional en relación a los apartados c)

y e) del Real Decreto 2704/1982. Pues bien, precisamente esas mismas normas son las que se impugnan ahora en el presente conflicto de competencias en la redacción que les otorga el nuevo Real Decreto. Se pretende ahora lo mismo que se pretendió entonces, pese a que el Gobierno Vasco acordó no interponer conflicto en su día, dejando transcurrir los plazos previstos en el ordenamiento. Esto hace pensar que se han consentido las normas discutidas, lo que debe llevar a resolver que el presente conflicto carece de objeto. Frente a esta conclusión, no puede reclamarse —un argumento que «a nuestro juicio podría ser el único válido»— el principio de indisponibilidad de las competencias, que, según la demanda, «excusa de cualquier otra consideración». El supuesto que nos ocupa está más allá de los límites de ese principio, pues, de otro modo, carecería de sentido el que el procedimiento de conflicto positivo de competencias se someta en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a unos plazos.

B) Subsidiariamente, debe decirse que tampoco existe lesión alguna de las competencias autonómicas. En efecto, es preciso recordar que no nos encontramos ante una impugnación del texto de una norma del Estado, sino ante la ausencia de una norma que incluya a la televisión vasca y a los ferrocarriles vascos en el régimen de excepciones a la autorización administrativa que, con carácter general, se exige para las instalaciones radioeléctricas. Consciente la Comunidad Autónoma de esta dificultad, trata de justificar el planteamiento del conflicto alegando que se produce una «disminución» de las competencias autonómicas. Mas nada de esto es cierto, no hay aquí una «constricción ilegítima» (STC 1/1986) de las competencias de la Comunidad Autónoma en virtud de una transgresión del orden constitucional de competencias. Así, no se razona debidamente en la demanda la existencia de dicha transgresión, por el contrario, se habla de «coordinación» o de «analogía», etc. Pero, en ningún caso, se demuestra la transgresión del orden de competencias. Si es difícil que se dé el supuesto de conflicto previsto en la citada STC 1/1986, más difícil es que se produzca ya no por la existencia de una norma, sino por su ausencia.

Es preciso, además, excluir la posibilidad de una integración analógica del Decreto discutido. Las normas que regulan los sectores mencionados son específicas y están dotadas de rango legal, lo que es ya expresión bastante de la «idiosincrasia de los Entes afectados», que no guarda «simétrica identidad» con la organización autonómica de esos servicios. Esto se plasma en sensibles diferencias jurídicas, de este modo los Ferrocarriles Vascos provienen de la transferencia de la FEVE, en la que, a diferencia de en RENFE, existían incluso concesionarios particulares, y la Radio Televisión Vasca se apoya en la Ley del Tercer Canal y se sirve de una infraestructura que corresponde al Gobierno de la Nación, con inclusión, por tanto, de las instalaciones radioeléctricas. Es claro, en suma, que la regulación discutida es correcta al no incluir las excepciones solicitadas y no hay aquí una medida arbitraria o desproporcionada, «sin perjuicio de las concretas impugnaciones que siempre podrá realizar la Comunidad Autónoma, si se deniegan las preceptivas autorizaciones de forma arbitraria o con desviación de poder».

C) No obstante, y por si fuera menester, esta representación considera que la competencia controvertida se acantona en el título competencial del Estado recogido en el art. 149.1.21 de la Constitución, que contiene las telecomunicaciones y la radiocomunicación. Es éste el título a que se refieren específicamente los dos Decretos controvertidos que regulan los aparatos y estaciones radioeléctricas. Un título que no puede ser confundido con el referido a los medios de comunicación social.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno Vasco promueve conflicto positivo de competencias frente al Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se modifica y otorga nueva redacción al art. 2.1 y a la Disposición final primera del Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas.

Según el precitado art. 2 en el texto introducido por la disposición modificativa, «en el ámbito de las telecomunicaciones civiles será necesaria la autorización administrativa de la Dirección General de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, para la tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos, así como para establecer y hacer funcionar una estación radioeléctrica o una red de estaciones radioeléctricas. Esta autorización no será necesaria para la simple disponibilidad de equipos y aparatos radioeléctricos a título de fabricante, vendedor o taller de reparación». De la necesidad de solicitar dicha autorización administrativa, la Disposición final primera, apartado 1.º, exceptúa a las estaciones, equipos y aparatos radioeléctricos pertenecientes a determinadas Administraciones públicas, Instituciones y Entidades, fijando un régimen jurídico específico para ellas, por razón de los sujetos y distinto del general, consistente en que la autorización se considerara automáticamente otorgada una vez cumplidos los requisitos señalados en el apartado 2.º de la misma Disposición final, es decir, cuando los equipos y aparatos se correspondan con tipos y modelos que hayan obtenido el certificado de aceptación radioeléctrica y, a la par, la Dirección General de Telecomunicaciones otorgue la correspondiente asignación de frecuencias a solicitud de las Entidades interesadas.

El ejecutivo autonómico actor insta en la demanda que se declare comprendido en la letra b) de la Disposición final primera, apartado 1.º, al Ente público Radiotelevisión Vasca, y en la letra d), a los Ferrocarriles Vascos. Como fundamento de esta pretensión, se aduce sustancialmente que la regulación estatal discutida restringe o aminora el ámbito de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles (art. 10.32 del Estatuto de Autonomía del País Vasco) y sobre radio, televisión y otros medios de comunicación social (art. 19 del citado Estatuto), sustrayendo a la Comunidad Autónoma sus facultades de ejecución en estas materias, que la arbitraría exclusión de esas Entidades del régimen especial descrito o, lo que es lo mismo, su inclusión en el régimen general, redundan en la transgresión del principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 de la Constitución), de la igualdad que proclaman los arts. 1.1 y 14 de la Constitución, y del deber de colaboración entre las Administraciones públicas que obliga a facilitar al máximo el ejercicio de las competencias ajenas y que la normativa impugnada impide que el medio de comunicación social mencionado pueda cumplir su cometido (en el sentido dispuesto en el art. 2 de la Ley autonómica 5/1982, de 20 de mayo, de creación del Ente público Radiotelevisión Vasca) y otro tanto ocurre con el servicio de ferrocarril. El resultado de cuanto precede —según se denuncia en la demanda— es una «degradación» de los títulos competenciales del País Vasco.

El Abogado del Estado, por su parte, arguye que el presente conflicto carece de objeto, ya que el Decreto discutido es una disposición modificativa de otro Decreto anterior frente al que no se promovió en su día conflicto

y, en consecuencia, debe entenderse que el Gobierno Vasco consintió en su momento justamente lo mismo que ahora impugna; a mayor abundamiento, la nueva redacción se produjo como fruto de un requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno Vasco contra el primer Decreto y precisamente para incluir a los Servicios de las Administraciones autonómicas entre las exenciones a la necesaria autorización administrativa. Junto a esta excepción procesal, se aduce otra relativa a que la pretensión que se deduce en la demanda es impropia de un conflicto de competencias, puesto que no se impugna una norma estatal sino la ausencia de la misma. Respecto del fondo del asunto, se afirma que no hay aquí un inconstitucional menoscabo o una restricción ilegítima de las competencias autonómicas porque la regulación controvertida encuentra cobertura en el título competencial recogido en el art. 149.1.21 de la Constitución.

2. Precisados los términos de esta controversia constitucional y singularizado el objeto del conflicto, es preciso afrontar, en primer lugar, las excepciones procesales que el Gobierno opone a la admisión del conflicto y que, de resultar ciertas, impedirían el enjuiciamiento de este litigio.

Desde la STC 26/1982 (fundamento jurídico 1.º), hemos venido sosteniendo que en el campo de los conflictos constitucionales la no impugnación de una disposición general por el Estado o las Comunidades Autónomas cuyas competencias hayan podido verse afectadas no implica en modo alguno la imposibilidad de instar un conflicto sobre el mismo objeto en relación con cualquier disposición o acto ulterior, aun cuando sea una mera reproducción o una modificación o ampliación de aquélla; el fundamento de esta doctrina se encuentra en el carácter indisponible de las competencias que la Constitución atribuye al Estado y a las Comunidades Autónomas —que incumbe a este Tribunal salvaguardar— y que no puede verse alterado «por la pasividad temporal de cualquiera de los Entes interesados frente al indebido ejercicio de sus competencias por parte de otro», por eso, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su art. 63.2, permite formular un requerimiento de incompetencia tanto frente a una disposición como frente a actos aplicativos de la misma (*ibidem*).

En el caso que nos ocupa, además, no hubo una absoluta pasividad por parte del Gobierno Vasco en la defensa de las que considera son sus competencias, puesto que en su día requirió de incompetencia al Gobierno respecto del primero de los Decretos emanados. El órgano requerido estimó parcialmente el requerimiento en lo relativo a la inclusión de la Administración de las Comunidades Autónomas, pero no en lo que atañe al Ente público Radiotelevisión Vasca ni a Ferrocarriles Vascos por razones que no hace al caso reseñar ahora. Unos extremos que, al publicarse la disposición modificativa del primer Decreto, el Gobierno Vasco ha optado por llevar finalmente al conflicto constitucional tras resultar de nuevo infructuoso su requerimiento de incompetencia. En este concreto contexto, no es ocioso recordar que en la STC 182/1988 (fundamento jurídico 1.º) mantuvimos que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia poniendo fin a una disputa todavía viva, no puede quedar automáticamente enervada por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio «cuando aquellos exigen aún, porque así lo demandan las partes, una determinación jurisdiccional que declare —constatando si se verificó o no la extralimitación competencial denunciada— su definición constitucional y estatutaria».

Del mismo modo, hemos mantenido en distintas ocasiones que tampoco pueden alejarse del cauce conflic-

tual aquellos supuestos excepcionales en los que, antes que una verdadera *vindicatio potestatis*, en sentido estricto, se produzca una alteración del orden constitucional de competencias en virtud del menoscabo o constrictión ilegítima de la esfera de competencias de una Administración territorial a causa del ejercicio indebido de competencia por parte de otra (STC 11/1984, fundamento jurídico 2.º; 1/1986, fundamento jurídico 1.º, y 104/1988, fundamento jurídico 1.º). No en balde, el art. 63.1 de la LOTC permite al órgano ejecutivo superior de una Comunidad Autónoma requerir de incompetencia al de otra Comunidad o del Estado —como presupuesto para poder formalizar, en su caso, el conflicto— cuando considere que una disposición, resolución o acto «no respeta el orden de competencias» establecido en la Constitución, en los Estatutos y en las Leyes correspondientes, y «siempre que afecte a su propio ámbito de autonomía».

Finalmente, ha de recordarse que el conflicto positivo de competencias no es, en sí mismo, un proceso impugnatorio de normas sino un cauce para la resolución de controversias competenciales que se entabla por el Ente actor frente a una concreta disposición, resolución o acto —así se describe en los arts. 62 y 63, apartado 1.º, de la LOTC— y que tiene por finalidad garantizar que los sujetos de estos conflictos respeten el orden constitucional de competencias —tal como se infiere de los mismos preceptos legales antes indicados—. Por esta razón, no puede asimilarse el supuesto que ahora nos ocupa con un pretendido e inexistente «conflicto positivo por omisión» —según parece denunciar el Abogado del Estado—, una hipótesis de conflicto que no encuentra acogida en la regulación procesal que la Ley Orgánica de este Tribunal hace que, en todo caso, exige la presencia de una disposición, resolución o acto y que, por ello, nos negamos a enjuiciar en la STC 178/1990 (entre otras, SSTC 179/1970, 193/1990 y 201/1990, y con distintos matices la STC 155/1990). A diferencia de esos casos, en los cuales se promovió conflicto positivo frente a una omisión —la falta de aprobación por parte del Gobierno de ciertos Decretos de traspasos—, se discute ahora por la Comunidad Autónoma actora una concreta disposición estatal que se pretende menoscaba las competencias autonómicas en la medida en que incluye a ciertas Entidades en el régimen general dispuesto en el art. 2 del Decreto impugnado y, consecuentemente, las excluye del régimen específico a efectos de autorización previsto en la Disposición final primera, apartado 1.º, del mismo Decreto. Así vistas las cosas, la controversia competencial se encuentra trabada a estos preceptos de la disposición discutida y esa circunstancia permite entender satisfecho el requisito procesal recogido en el mencionado art. 63.1 de la LOTC.

Cuanto precede obliga a rechazar las excepciones formuladas por el Abogado del Estado y a entrar a enjuiciar el fondo de la controversia.

3. Señala el Gobierno Vasco que el modo en que el Estado ha ejercido sus competencias aminora injustificadamente la esfera de ejercicio de las competencias autonómicas sobre ferrocarriles y medios de comunicación social (arts. 10.32 y 19 del Estatuto). Tales afirmaciones no pueden, sin embargo, ser compartidas.

En efecto, en Sentencia de esta misma fecha, en la que hemos tenido ocasión de examinar distintos preceptos de la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones, hemos declarado que incumbe al Estado, como competencia exclusiva, el ejercicio de su título competencial para ordenar las telecomunicaciones en general, y la radiocomunicación en particular (art. 149.1.21 de la Constitución); sin perjuicio de que, como ya habíamos dicho en casos anteriores y se reitera

en dicha Sentencia, el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio de radiodifusión sonora, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y que se sirven de las emisoras como soporte para ejercer los derechos fundamentales que el art. 20 de la Constitución consagra, encuentra un natural y específico acomodo en la competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas relativa a radio, televisión y otros medios de comunicación social (art. 149.1.27 de la Constitución).

La finalidad directamente pretendida por la regulación controvertida, tal y como se desprende de una interpretación sistemática de todos los preceptos del Decreto que el ahora enjuiciado viene a modificar, no se encuentra en ordenar el acceso a un medio de comunicación social, que es precisamente lo que el otorgamiento de la concesión supone, y por consiguiente, no incide en el ejercicio de las libertades de información y expresión a través de ondas radioeléctricas. La normativa impugnada parte de la lógica existencia, cuando sea precisa, de la concesión y se limita a establecer (art. 2.1 del Real Decreto 2704/1982, en su nueva redacción operada por el Real Decreto 780/1986) la necesidad de la autorización administrativa correspondiente para la tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos o para hacer funcionar una estación o red de estaciones radioeléctricas con el fin de que pueda procederse por el Gobierno a la asignación de frecuencias (art. 2.2 del Real Decreto 2704/1982), así como fijarse las condiciones y características técnicas de cada estación (art. 2.4) o de cada tipo de equipo y aparato radioeléctrico (art. 3.1), impidiendo, entre otros extremos, interferencias perjudiciales (arts. 5.2 y 9). Estos aspectos, por su misma naturaleza técnica, encuentran cobertura en la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 de la Constitución) para regular las telecomunicaciones y la radiocomunicación.

Sólo de manera muy indirecta y refleja puede estimarse que incida la regulación expuesta en las materias en las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias y que en la demanda se invocan: Ferrocarriles y medios de comunicación social (arts. 10.32 y 19 del Estatuto). No habiendo, por tanto, un verdadero y perfecto entrecruzamiento de competencias entre el título que el Estado ostenta de manera exclusiva para ordenar la tenencia y uso de equipos, aparatos y estaciones radioeléctricas, y estos otros títulos competenciales autonómicos, forzoso resulta concluir que el ejercicio por parte del Estado de sus competencias exclusivas no ha invadido el ámbito de las competencias autonómicas.

Ningún reproche de inconstitucionalidad puede efectuarse a la circunstancia de que la normativa estatal atribuya al Director general de Telecomunicaciones la facultad de conceder autorizaciones para la tenencia y uso de equipos, aparatos y estaciones radioeléctricas, ni a la de que el Estado se autolimita y entienda que cabe, excepcionalmente, el otorgamiento automático de la autorización en los supuestos que las normas determinen y una vez satisfechos los requisitos legales, y es obvio que la singularización de esas excepciones es una facultad que debe permanecer en el seno del Ente que ostenta la competencia. Por lo demás, no se advierten fácilmente los motivos conforme a los cuales puede afirmarse que el sometimiento al régimen general de autorización administrativa ha de entrañar en este ámbito un injustificable obstáculo al ejercicio de las competencias autonómicas.

A dicho reconocimiento de la competencia estatal no se opone, sin embargo, la del derecho que ostentan

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

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

FALLO

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

Ha decidido

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

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

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

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

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

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

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

I. Antecedentes

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

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

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