

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**2142** *Pleno. Sentencia 5/2012, de 17 de enero de 2012. Conflicto positivo de competencia 1121-1999. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversas resoluciones del Ministerio de Fomento por las que se imponen sanciones y medidas cautelares por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa. Competencias sobre telecomunicaciones y medios de comunicación social: nulidad de las resoluciones estatales que vulneran las potestades autonómicas de inspección y sanción de emisiones de televisión local sin título habilitante.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 1121-1999 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998 recaídas en expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Javier Delgado Barrio, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de marzo de 1999 el Letrado de la Generalitat de Cataluña, en la representación que ostenta, promueve conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación contra cinco resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998 recaídas en los expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas para la realización de emisiones de televisión local por ondas terrestres sin contar con autorización administrativa.

El conflicto se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

Tras exponer el objeto del conflicto y el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos para su planteamiento, el Letrado de la Generalitat alega que el Ministerio de Fomento, al incumplir el deber legal de planificar las frecuencias para las emisoras de televisión local, impidió a la Generalitat el ejercicio de su competencia para otorgar las concesiones a las emisoras ahora sancionadas pese a que éstas las solicitaron en tiempo y forma. A este respecto señala que si con su inicial inactividad el Ministerio de Fomento incumplía un deber legal de actuar, establecido en la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, obstaculizando con ello el ejercicio de las

competencias autonómicas en materia de televisión, la imposición de las sanciones invade claramente las competencias autonómicas en esta materia. Al respecto indica que la disposición transitoria única de la citada Ley 41/1995 reconoce las televisiones locales existentes estableciendo el procedimiento para la obtención de la correspondiente concesión y admitiendo expresamente que podían continuar emitiendo hasta transcurridos ocho meses desde la resolución del concurso. Las cinco emisoras sancionadas participaron en el concurso convocado por la Generalitat de Cataluña, concurso que no ha podido concluir debido a que no se ha llevado a cabo la previa planificación estatal de frecuencias ordenada por esa misma disposición transitoria por lo que, a juicio de la Generalitat, resulta innegable que las emisoras cuentan con una autorización legal para ejercer su actividad pese al incumplimiento por el Ministerio de Fomento de su deber legal de planificar las frecuencias precisas para permitir la utilización exclusiva de los radioenlaces de esas televisiones locales. Por ello considera que son del todo improcedentes las sanciones impuestas por utilización de frecuencias sin autorización pues de lo que carecen es de concesión y no por causas atribuibles a las propias entidades emisoras sino por el irregular proceder del Ministerio. De este modo, además de causar perjuicios a las emisoras, el Ministerio de Fomento ha impedido a la Generalitat de Cataluña proseguir el procedimiento de concesión previsto en la propia Ley 41/1995, con lo que se ha obstaculizado e impedido el ejercicio de la competencia que le corresponde, realizando, además, unas actuaciones claramente desproporcionadas ya que, con los antecedentes expuestos, hubieran debido habilitarse las soluciones técnicas precisas para que las emisoras que cuentan con autorización legal pudieran seguir emitiendo hasta el momento en que se hubiera completado la planificación pendiente del espectro radioeléctrico.

En segundo lugar, el escrito de interposición del conflicto aborda la concreta reivindicación competencial indicando que el Tribunal Constitucional ya ha reconocido las competencias autonómicas para la sanción de las emisoras clandestinas en las modalidades de radio o televisión en las que otorga la concesión, pues se trata de un ámbito material que ha sido objeto de abundante conflictividad competencial. En esencia la controversia viene dada porque el Estado entiende que encajan en su competencia en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) unas resoluciones sancionadoras, mientras que la Generalitat considera que la instrucción y resolución de los expedientes y las sanciones y medidas cautelares que hubieran debido imponerse corresponden a la Comunidad Autónoma en mérito a su competencia en materia de televisión y medios de comunicación social. Señala en este sentido, con cita de las SSTC 168/1993, de 27 de mayo, 244/1993, de 15 de julio, y 278/1993, de 23 de septiembre, que el Tribunal Constitucional ha deslindado los ámbitos materiales que corresponden respectivamente a las competencias que los apartados 21 y 27 del art. 149.1 CE reservan al Estado, señalando que ambos títulos se limitan y contrapesan entre sí impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos y ni pueden desligarse totalmente ni solaparse a la hora de ofrecer cobertura a una determinada regulación legal. En el caso resuelto en la STC 168/1993, de 27 de mayo, el Tribunal Constitucional estimó que mientras tenía natural acomodo en el art. 149.1.27 CE la regulación básica de los aspectos relacionados con la concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, en cambio otros aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio o la televisión se sirven quedan dentro de la materia de telecomunicación y, por tanto, de la competencia estatal ex art. 149.1.21 CE, título competencial este último que debía ser interpretado restrictivamente para evitar una exclusión de las competencias autonómicas en materia de radio y televisión.

Igualmente recuerda el Letrado autonómico que el Tribunal Constitucional, partiendo de su reiterada doctrina según la cual correspondía a la Generalitat de Cataluña la resolución de las solicitudes de concesión de radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencias, declaró en la STC 108/1993, de 25 de marzo, que a la misma correspondían también las facultades accesorias a esa principal, reconociendo la competencia autonómica para la inspección de los servicios e imposición de sanciones

derivadas de infracciones a la normativa autonómica reguladora del procedimiento de concesión de las emisoras, llegando a precisar, en esa misma Sentencia, que a la Comunidad Autónoma correspondía la facultad de interrumpir provisionalmente el funcionamiento de las emisoras clandestinas, entendiéndose por tales las que emitan sin poseer la correspondiente concesión administrativa, y la clausura de sus equipos. Así pues en la STC 108/1993, de 25 de marzo, el Tribunal Constitucional aplicó el criterio de que el otorgamiento de la concesión o su denegación, o la falta de solicitud —en virtud de la naturaleza de ese acto administrativo— es el punto de referencia que determina la titularidad de la competencia para la inspección y sanción de las emisoras clandestinas correspondiendo dicha competencia a la Generalitat de Cataluña. Tales consideraciones, expresadas en relación a las emisoras radiofónicas en modulación de frecuencia, se reiteraron en la posterior STC 279/1993, de 27 de septiembre, aplicando esos mismos criterios a la televisión, lo que implica que haya de reconocerse a la Generalitat la competencia en el caso de la actuación sancionadora sobre las televisiones locales por ondas terrestres en ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las bases estatales en relación con este tipo de televisiones, competencias reconocidas por la propia Ley estatal 41/1995 y que ya han sido ejercitadas por la Generalitat de Cataluña aprobando el régimen jurídico de dichas televisiones y realizando las posteriores actuaciones encaminadas a la concesión efectiva de los servicios.

En cuanto al régimen sancionador, el escrito de planteamiento del conflicto hace referencia a la doctrina constitucional que tiene establecido que, en la medida que corresponda a la Generalitat de Cataluña la competencia sustantiva para el otorgamiento de las concesiones de emisoras de radio o televisión, a ella corresponden también las facultades accesorias a aquella principal, de inspección y control de emisiones clandestinas, el precintado de los equipos y, en su caso, la sanción correspondiente. De acuerdo con ello estima que resulta palmario el exceso competencial en el que ha incurrido el Ministerio de Fomento por cuanto sus resoluciones sancionan e imponen medidas cautelares por utilización de frecuencias sin autorización a emisoras de televisión local que carecían de la concesión. Así señala que de los cinco expedientes, cuatro concluyeron con la imputación de esa única infracción y solamente en uno de ellos, el identificado como CI/S 02846/1997, se imputó una segunda infracción administrativa por producción de interferencias, infracción que queda fuera del objeto del conflicto. La utilización de frecuencias sin autorización se calificó como una infracción muy grave de las tipificadas en el art. 33.2 a) de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones, sin que en los fundamentos jurídicos se hiciese alusión alguna al reconocimiento que la legislación estatal ha hecho de la competencia autonómica para otorgar concesiones y para sancionar las emisiones clandestinas, tal como se deriva de los arts. 26 y 36 de la Ley 31/1987 en el sentido en el que fueron interpretados por el Tribunal Constitucional en las SSTC 108/1993, de 25 de marzo, 168/1993, de 27 de mayo, y 278/1993, de 23 de septiembre. Lo mismo debe deducirse de las previsiones de la Ley 41/1995 respecto de las emisoras clandestinas de televisión local por ondas terrestres puesto que, a pesar de contar con autorización legal para emitir, carecen de concesión, de manera que, en tanto no se perfecciona el procedimiento concesional, la inspección, instrucción de expedientes sancionadores y, en su caso, la imposición de sanciones y la adopción de medidas cautelares son actuaciones administrativas que se inscriben en la competencia ejecutiva de la Generalitat de Cataluña sin que tal conclusión se vea alterada por la modificación de la normativa estatal en materia de telecomunicaciones por la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones. En ese marco de distribución competencial no cabe distinguir entre la imposición de sanciones o medidas cautelares por prestar el servicio careciendo de la concesión y, por otra, la utilización de frecuencias careciendo de la autorización administrativa necesaria como si se tratase de materias competenciales distintas e independientes pues se estaría produciendo el solapamiento de las materias competenciales a las que se refieren los apartados 21 y 27 del art. 149.1 CE y que se rechazó expresamente por el Tribunal Constitucional en las SSTC 168/1993, de 27 de mayo, 244/1993, de 15 de julio, y

278/1993, de 23 de septiembre, amén de una duplicidad de actuaciones incompatible con el carácter exclusivo de las competencias ejecutivas asumidas por la Generalitat de Cataluña en esta materia.

2. Por providencia de la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional de 23 de marzo de 1999 se acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia en relación con las resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, recaídas en los expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno, por conducto de su Presidente, para que en el plazo de veinte días y, por medio de la representación procesal que determina el art. 82.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Igualmente se acordó comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por si ante la misma estuvieran impugnadas o se impugnaren las referidas resoluciones, en cuyo caso se suspenderá el curso del proceso hasta la decisión del conflicto, según dispone el art. 61.2 LOTC, así como publicar la incoación del conflicto en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, presentó su escrito de alegaciones el día 15 de abril de 1999 instando la desestimación del conflicto, pues considera, en primer lugar, que las alegaciones de la Generalitat de Cataluña relacionadas con la falta de desarrollo reglamentario de la Ley 41/1995 y su incidencia en las competencias autonómicas resultan ineficaces en el presente conflicto que tiene por objeto debatir quién tiene la competencia para adoptar medidas sancionadoras y cautelares en relación con la utilización de frecuencias que afecten a la ordenación del espectro radioeléctrico. En tal sentido, entiende que para enmarcar el debate competencial trabado es de aplicación la clara distinción aportada por la Generalitat de Cataluña entre la administración y gestión del espectro radioeléctrico, que corresponde al Estado, y las concesiones para la prestación del servicio de comunicación, que reconoce de competencia autonómica, de suerte que, dado que el titular de la competencia principal tiene la accesoria sancionadora, resultaría que se está reconociendo que corresponde al Estado la competencia para sancionar las actuaciones que perturben o afecten a la ordenación del espectro radioeléctrico.

A continuación señala que la STC 108/1993, de 25 de marzo, ha afirmado que el contenido material del art. 149.1.27 CE, en lo que respecta al desarrollo normativo y la ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma, alcanza las facultades de inspección y la adopción de medidas provisionales en relación con las emisoras que emitan sin poseer la correspondiente concesión. Sin embargo el Abogado del Estado recalca el carácter exclusivo de la competencia estatal del art. 149.1.21 CE, relativa a la ordenación del espectro radioeléctrico, competencia en la que se encuadrarían las actuaciones realizadas por el Ministerio de Fomento pues las mismas tienen como finalidad el orden y control del espacio radioeléctrico dado que en todas ellas se dan dos circunstancias que afectan a dicho espacio: utilización de frecuencias no asignadas y producción de interferencias en frecuencias asignadas a servicios, infracciones ambas descritas en el art. 33 de la Ley 31/1987 y cuya sanción corresponde al Estado. Asimismo, el Abogado del Estado señala que la actuación estatal se limitó a tomar las medidas mínimas e indispensables para restablecer el orden y el control del espectro radioeléctrico, motivo por el que, a fin de evitar el uso de frecuencias no asignadas, se acuerda el precintado de los equipos y la clausura de las instalaciones en tanto no se disponga del correspondiente título habilitante. Todas estas actuaciones constituyen el desenvolvimiento de la competencia estatal del art. 149.1.21 CE que se ejecuta mediante diversos instrumentos de los que el Abogado del Estado destaca el establecimiento de un cuadro nacional de atribuciones de frecuencias para los distintos servicios de radiocomunicaciones

y el despliegue de una red nacional de comprobación técnica de emisiones radioeléctricas dedicada al control del espacio radioeléctrico, control del que los expedientes objeto de este conflicto son consecuencia.

Finalmente, el Abogado del Estado concluye señalando la improsperabilidad del criterio de reparto de competencias defendido por la Generalitat de Cataluña dado que el mismo supone de modo claro y evidente un vaciamiento de la competencia estatal sobre el espectro radioeléctrico, vaciamiento que resulta inconstitucional por cuanto comporta una interpretación del reparto de competencias que lleva a enervar el ejercicio de competencias que, en virtud de un título competencial específico, corresponden al Estado y como tales han sido establecidas en el art. 33 de la Ley 31/1987, expresamente declarado constitucional en la STC 168/1993, de 27 de mayo. De ello deduce que resulta incontrovertible que, sin perjuicio de las competencias autonómicas sobre concesiones, el Estado tiene competencias para controlar y proteger el espacio o dominio radioeléctrico mediante la incoación de expedientes y la imposición de sanciones.

4. Por providencia de 17 de enero 2012, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente resolución ha de resolver el conflicto positivo de competencia planteado por la Generalitat de Cataluña contra cinco resoluciones del Ministerio de Fomento en las que se adoptan medidas cautelares consistentes en el precintado de equipos e instalaciones y se imponen sanciones pecuniarias a diversas entidades emisoras de televisión local por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes la Generalitat de Cataluña considera que dichas actuaciones administrativas resultan contrarias al orden constitucional de distribución de competencias pues estima que, conforme al art. 149.1.27 CE y a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña, las competencias para la inspección y sanción de las emisoras que carecen de título habilitante para funcionar corresponden a la Generalitat de Cataluña en el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medios de comunicación social, de tal forma que la actuación estatal ha supuesto una invasión de su ámbito competencial constitucional y estatutariamente delimitado. Al anterior planteamiento se ha opuesto el Abogado del Estado señalando que los expedientes cuestionados tienen como finalidad el control del espectro radioeléctrico por lo que dicha actuación se ampararía en la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones ex art. 149.1.21 CE.

2. Expuestas las posiciones de las partes en el proceso en el que se plantea una discrepancia puramente competencial debemos precisar cuál es el objeto de nuestro enjuiciamiento. Como acabamos de indicar, el conflicto se plantea formalmente contra cinco resoluciones del Ministerio de Fomento por las que se sanciona a diversas emisoras de televisión local por ondas terrestres por la utilización de frecuencias sin autorización administrativa, conflicto que se fundamenta en el entendimiento de que la inspección y eventual sanción de dichas conductas habría de corresponder a la Generalitat de Cataluña en el ejercicio de sus competencias en materia de medios de comunicación social. Así pues, conforme a dicha *causa petendi*, no procede entrar a examinar, por ser ajenas a los términos en los que se ha trabado el presente conflicto y a la reivindicación competencial en el mismo ejercida, lo que la Generalitat de Cataluña ha calificado como incumplimiento por el Estado del deber legal de planificación de las frecuencias para su asignación a las emisoras de televisión local al amparo de lo previsto en la regulación transitoria contenida en la Ley 41/1995, omisión sobre la que, en realidad, no existe controversia competencial apta para dar lugar a una declaración del Tribunal acerca de la titularidad de la competencia controvertida que es la materia propia de esta clase de litigios constitucionales.

Por ello, como también ha puesto expresamente de manifiesto el recurrente en el escrito rector de este proceso constitucional, el conflicto, trabado a partir de lo que se considera una acción positiva de invasión de la esfera competencial del ente que lo plantea, versa sobre la delimitación de la competencia para inspeccionar y, en su caso, sancionar a las entidades que realicen emisiones de televisión local careciendo del previo título habilitante para el ejercicio de dicha actividad. Consecuentemente, dicha delimitación del objeto del conflicto determina que haya de quedar excluido del mismo la actuación administrativa consistente en la imposición de sanciones y medidas cautelares por causas distintas de aquella utilización de frecuencias careciendo del previo título habilitante. Es el caso de uno de los cinco expedientes cuestionados —el referenciado como CI/S 02846/1997— en el que, además de por dicha carencia de título, se sanciona a una emisora de televisión local por la comisión de una segunda infracción administrativa consistente en la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación, sanción esta última que no forma parte, en consecuencia, del presente conflicto circunscrito, por tanto, exclusivamente a determinar la instancia competente para inspeccionar y, en su caso, sancionar la conducta consistente en la realización de emisiones de televisión local por ondas terrestres utilizando frecuencias sin contar con la preceptiva y previa habilitación.

3. Centrados así los términos del debate procesal hemos de considerar ahora la cuestión del canon de control a utilizar en el presente proceso constitucional, pues resulta necesario pronunciarse sobre la incidencia que haya podido tener en el mismo la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en la medida en que la misma haya afectado a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma que ésta considera vulneradas, esto es, a las relativas a la materia de medios de comunicación social.

Es aquí aplicable nuestra doctrina sobre el *ius superveniens*, según la cual el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada) lo cual debe llevarnos a analizar su constitucionalidad a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Cataluña. En este sentido el art. 146 del citado Estatuto atribuye a la Generalitat competencias exclusivas, entre otros aspectos, en materia de organización «de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local» [apartado 1 a)]. Y este extremo no se ve aquí concernido en tanto que lo discutido no es el aspecto funcional de la prestación de un servicio público sino las actuaciones de control sobre la actividad de emisoras de televisión local por ondas terrestres que operan en régimen de concesión. Por ello hemos de entender aquí de aplicación la competencia compartida sobre «la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña», al cuestionarse en el presente proceso actuaciones de naturaleza sancionadora y, por tanto, ejecutiva llevadas a cabo por el Ministerio de Fomento. Con respecto a esta última competencia, establecida en el apartado 1 b) del art. 146, es posible entender que la misma no plantea cambios sustanciales con respecto a las aducidas en el momento de plantearse el conflicto por el Gobierno autonómico pues, conforme a los arts. 149.1.27 CE y 16 del Estatuto de Autonomía de 1979, a la Generalitat de Cataluña correspondía el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medios de comunicación social.

4. Señalado lo anterior, ha de hacerse ahora referencia al contexto legal en el que se enmarca la cuestión controvertida habida cuenta de que dicho marco normativo ha sufrido diversas modificaciones durante la pendencia del presente proceso.

En este sentido es necesario mencionar, en primer lugar, la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, norma que caracteriza a la misma como un servicio público (art. 2), gestionado por las entidades locales o por personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro, previa la obtención en ambos casos de la

correspondiente concesión administrativa para emitir (art. 5), concesión administrativa que debía ser otorgada por las Comunidades Autónomas (art. 9) si bien su adjudicación exigía la previa asignación estatal de frecuencias para esas emisoras de televisión local (art. 10.2 en relación con el 19). La norma estatal reconocía la existencia previa de televisiones locales, exigiendo para continuar su actividad la solicitud y obtención de la correspondiente concesión en los términos previstos en la disposición transitoria única (posteriormente disposición transitoria primera), previa la asignación de frecuencias y demás características técnicas que se determinasen de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 41/1995. Finalmente (art. 17) la norma menciona expresamente la competencia sancionadora de las Comunidades Autónomas salvo en los supuestos de infracciones que pudieran cometerse contra la normativa reguladora de aspectos técnicos y de protección del espectro radioeléctrico. Dicha Ley 41/1995 se modificó por diversas leyes posteriores, de entre las que ha de mencionarse la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, que introduce reformas dirigidas a facilitar el desarrollo de la televisión digital para lo cual, entre otras medidas, se preveía la previa aprobación del plan nacional de la televisión digital local, aprobación que se llevó a cabo por Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo. Finalmente la Ley 41/1995 ha sido derogada en su totalidad por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual. Ésta reconoce la competencia autonómica para el otorgamiento de las licencias de televisión de ámbito local (art. 22.3 y 4 *in fine*), adjudicación que lleva implícita la concesión de uso privativo del dominio público radioeléctrico de conformidad con la planificación establecida por el Estado (art. 24.2). Igualmente, ya en el plano sancionador, el art. 56 alude a las competencias autonómicas de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la ley y a la correspondiente potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales así como en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico. En esa línea el art. 57.6 tipifica como infracción muy grave «[l]a prestación del servicio de comunicación audiovisual sin disponer de la correspondiente licencia o sin haber cumplido el deber de comunicación previa». Regulación toda ella que se entiende dictada al amparo de la competencia del Estado en el campo de la legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión recogida en el artículo 149.1.27 CE, según reza la disposición final sexta de la propia Ley 7/2010.

Por su parte, en la medida en que el Abogado del Estado ha argumentado que las sanciones se han impuesto en el ejercicio de la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones, preciso será hacer referencia, siquiera sumariamente, a la legislación estatal en esta materia. En tal sentido las resoluciones que constituyen el objeto del presente proceso califican las conductas sancionadas como utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa, tipificada en su momento como infracción muy grave de las previstas en el art. 33.2 a) de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones. Dicha Ley 31/1987 fue posteriormente derogada casi en su totalidad por la Ley 11/1998, de 24 de abril, general de telecomunicaciones, la cual en su art. 79.1 incluía un precepto muy similar al que se acaba de mencionar calificando como infracción muy grave la conducta consistente en «la realización de actividades o la prestación de servicios de telecomunicaciones sin título habilitante cuando sea legalmente necesario». Finalmente la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones, que deroga prácticamente en su totalidad la citada Ley 11/1998, tiene por objeto, conforme su art. 1 «la regulación de las telecomunicaciones, que comprenden la explotación de las redes y la prestación de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados»; sometiéndolo el régimen de las redes que son soporte de los servicios de radiodifusión y televisión al régimen general de las redes de comunicaciones electrónicas mientras que, el apartado segundo de ese mismo art. 1 excluye del ámbito de la ley «el régimen aplicable a los contenidos de carácter audiovisual transmitidos a través de las redes, así como el régimen básico de los

medios de comunicación social». En el ámbito sancionador, tipifica como infracción muy grave «la realización de actividades sin título habilitante cuando sea legalmente necesario» [art. 53 a)].

5. De cuanto se ha expuesto hasta ahora podemos apreciar que la discrepancia entre ambas Administraciones implicadas responde a un diferente entendimiento del deslinde competencial entre las reglas recogidas en el art. 149.1.21 y 27 CE, así como respecto de la selección del título aplicable de entre éstos, a la hora de enjuiciar la cobertura competencial de las actuaciones administrativas controvertidas.

Trabada en tales términos la disputa competencial, en su resolución hemos de partir de nuestra doctrina en torno a la relación de los títulos competenciales antes citados e inevitablemente relacionados entre sí. En ese sentido, la STC 244/1993, de 15 de julio, FJ 2, recuerda que:

«Para la solución de esta controversia constitucional, cabe remitirse a la fundamentación ya expuesta con detalle en la STC 168/1993, que analiza desde la perspectiva competencial la Ley de ordenación de las telecomunicaciones, y en cuyo fundamento jurídico 4 interpretamos con carácter general (dicho ahora en síntesis y sin perjuicio de las limitaciones y matices que en esa fundamentación se hicieron) ambos títulos competenciales, destacando su alcance distinto y sosteniendo que no pueden superponerse o solaparse, si bien se limitan entre sí mutuamente: una competencia exclusiva del Estado para ordenar la telecomunicación y la radiocomunicación (art. 149.1.21 CE), y otra compartida con las Comunidades Autónomas acerca de la radio y la televisión en cuanto medios de comunicación social, en la que sólo incumbe al Estado dictar las normas básicas (art. 149.1.27 CE). El punto de conexión que permite seleccionar la aplicación de uno u otro título es, por una parte, la directa relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 CE y referidos de algún modo al derecho a comunicar y recibir información y a la libertad de expresión, circunstancia que hace que tanto la radio como la televisión configuren un fenómeno, en esencia, no distinto a la prensa; juega en estos casos el art. 149.1.27 CE como regla de distribución competencial. Mientras, en cambio, aspectos técnicos claramente atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas, hertzianas o electromagnéticas— quedan dentro de la competencia estatal exclusiva ex art. 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico; dominio que no es ocioso ahora recordarlo, es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión; razón por la cual es menester una ordenación unitaria del problema mediante la asignación de frecuencias y potencias para cada uno de los usos, en cumplimiento de la disciplina internacional del tema, así como la previsión de otros problemas como, *v. gr.*, puede ser la evitación de interferencias. Dicho esto con la advertencia de que el empleo de uno u otro punto de conexión debe venir presidido por una inevitable cautela: habida cuenta de que el título competencial del art. 149.1.21 CE es virtualmente más expansivo que el dispuesto en el art. 149.1.27 CE y para impedir una injustificable exclusión de las competencias autonómicas sobre radio y televisión aquella regla de deslinde debe ser interpretada restrictivamente.»

Se constata así que ambos títulos competenciales se limitan entre sí impidiendo su mutuo vaciamiento de modo que corresponde al Estado ex art. 149.1.21 CE la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven —las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (como recuerda la STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 12)—, ordenando así el dominio público radioeléctrico mientras que el art. 149.1.27 CE permite la articulación de un régimen de competencias compartidas entre el Estado y la Comunidad Autónoma según el cual corresponde al Estado dictar las

normas básicas, asumiendo la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo, y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 2). En aplicación de dicho criterio en la citada STC 26/1982 reconocimos las facultades autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada, que venían condicionadas por las bases y los términos fijados en la legislación estatal, indicando que, entre los extremos que permanecían en el ámbito de la regulación estatal, están la delimitación del dominio público radioeléctrico, la elaboración de planes nacionales y la fijación de las condiciones técnicas para la prestación del servicio, y el cumplimiento de la disciplina internacional en la materia.

Más concretamente, en relación con las que hemos denominado emisoras clandestinas, esto es, aquellas que emitan sin poseer la correspondiente concesión administrativa, hemos considerado que ha de ser «el otorgamiento de la concesión o su denegación, o la falta de solicitud—en virtud de la naturaleza de ese acto administrativo— el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y sanción de las emisoras clandestinas». Criterio que, avanzado ya en la STC 26/1982, de 24 de mayo, establecimos en la STC 108/1993, de 25 de marzo, en relación con emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada cuyo otorgamiento en régimen de concesión correspondía a las Comunidades Autónomas, y reiteramos en la STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4, estimando que el otorgamiento de concesiones para la gestión del servicio encuentra su ubicación específica en el título del art. 149.1.27 CE pues prima la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, cuyo ejercicio la concesión autoriza, frente al soporte técnico de la emisora o red de radiocomunicación de que se sirve. En consecuencia, dado el carácter ejecutivo de la potestad, su adopción incumbe a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia lo que determina que a las mismas correspondan las facultades accesorias a la competencia principal referidas a la inspección de los servicios e imposición de sanciones (al respecto, STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 8).

Finalmente, por ser su doctrina directamente aplicable al caso que nos ocupa, procede mencionar la STC 278/1993, de 23 de septiembre, resolutoria del conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación frente al Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalitat de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión, la cual, señala que (FJ 2):

«Conviene recordar, pues, que la consideración de la Constitución como un todo sistemático exento de contradicciones lógicas y la necesidad de encontrar una interpretación que salvaguarde la vigencia de cada uno de sus preceptos —según dijimos en la STC 168/1993— obliga a pensar que ambos títulos competenciales se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos; de suerte que el otorgamiento de concesiones para la gestión del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 de la Norma Fundamental, es una medida que encuentra un acomodo natural y específico en el art. 149.1.27 de la Constitución, y, en general, cualesquiera otros aspectos en los que igualmente prime la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, y en los cuales la radio y la televisión configuran fenómenos sustancialmente iguales al de la prensa; frente a los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas, que caen en la órbita del art. 149.1.21 de la Constitución y de la competencia estatal para regular la radiocomunicación, y en los cuales la radio y la televisión se asemejan a otras clases de usos del dominio público radioeléctrico y que, precisamente por ello, incumbe ordenar de manera unitaria al Estado de forma que se cohonesten y hagan posibles todos estos usos.

Hemos tenido ocasión también de señalar en la STC 108/1993 (fundamento jurídico 3), en relación con el funcionamiento de una emisora clandestina de radiodifusión en frecuencia modulada y actuando dentro del ámbito disciplinado por el art. 149.1.27 de la Constitución —algo que en realidad ya resolvimos en la STC 26/1982, fundamento jurídico 2—, que debe ser la competencia sobre el otorgamiento de la concesión y no la atribución de frecuencias y potencias, el punto de referencia que determine la titularidad de la competencia para la inspección y, en su caso, imposición de sanciones o para la adopción de medidas provisionales como puede ser el precintado de las instalaciones. Ello es así —según dijimos entonces— en virtud de la naturaleza de la concesión en cuanto acto administrativo a partir del cual se establece una peculiar relación de colaboración entre la Administración concedente y el concesionario en el ámbito de la gestión del servicio. Un criterio cuya corrección y adecuación a la Constitución ratificamos en la citada STC 168/1993 (fundamento jurídico 3).

Por consiguiente y como resultado de cuanto precede, podemos extraer dos criterios jurisprudenciales para la solución del litigio: de un lado, es el art. 149.1.27 de la Constitución el que contiene las reglas de competencia atinentes a las emisiones clandestinas, ya sean de radio o de televisión, y no el art. 149.1.21 como pretende en este proceso el Abogado del Estado; y de otra parte, quien ostente la competencia sustantiva para el otorgamiento de las concesiones de emisoras es quien debe poseer también las facultades, accesorias de aquella principal, de inspección y control de emisiones clandestinas, precintado de los equipos y, en su caso, sanción.»

6. Llegados a este punto es claro que la aplicación de la regla de deslinde competencial contenida en la doctrina expuesta, según la cual las cuestiones relacionadas con la carencia de título habilitante de determinadas emisoras es una cuestión atinente al ámbito del art. 149.1.27 CE, conduce derechamente a la estimación del conflicto planteado pues de dicho encuadramiento deriva la consiguiente asunción autonómica de competencias ejecutivas cuando a las Comunidades Autónomas corresponda el otorgamiento de dicho título, competencias ejecutivas que incluyen, en tanto que se trata de potestades de ejecución, las actuaciones inspectoras y sancionadoras que resulten procedentes.

Así pues, en el caso que examinamos, habida cuenta de la indiscutida competencia autonómica para otorgar la concesión, a esa misma instancia han de corresponder las potestades de naturaleza ejecutiva vinculadas a esa ausencia de título y referidas tanto a la inspección, vigilancia y control de las emisoras de televisión local que carezcan del preceptivo título habilitante, como a la adopción de medidas provisionales como son el precintado y depósito de los equipos, y a la instrucción de expedientes sancionadores ya que son éstas quienes ostentan las competencias principales en la materia de las que derivan esas otras accesorias de aquéllas. Criterio consolidado en nuestra doctrina que, por lo demás, es coincidente con el expresado, con posterioridad al planteamiento de la presente controversia, por el legislador básico estatal en la Ley 7/2010 a la que ya hemos aludido.

La conclusión así alcanzada no puede verse enervada por el alegato formulado de contrario por el Abogado del Estado en torno a la eventual aplicación al caso de autos del art. 33 de la Ley estatal 31/1987 pues la doctrina constitucional recaída al respecto (STC 168/1993, de 25 de mayo, FJ 8), descarta la interpretación por él propuesta. Ha de tenerse presente que, frente a lo aducido por el Abogado del Estado, en los expedientes sancionadores controvertidos —con la excepción a la que hemos aludido en el fundamento jurídico 2 y que no forma parte del objeto del presente conflicto— no se han puesto de manifiesto la existencia de otros problemas como pudieran ser la comisión de infracciones relativas a la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación que hubieran, en su caso, determinado la aplicación de la competencia sustantiva estatal sobre telecomunicaciones y radiocomunicación. Por el contrario las

entidades sancionadas lo son exclusivamente por emitir sin título habilitante, esto es, por la mera utilización de frecuencias careciendo de autorización administrativa supuesto éste que, conforme a la doctrina que hemos expuesto, corresponde apreciar a las Comunidades Autónomas cuando, como no se ha controvertido en el caso, resulten ser éstas, en el ejercicio de sus competencias de ejecución en materia de medios de comunicación social, las competentes para el otorgamiento del título habilitante para la prestación del servicio de televisión local por ondas terrestres.

7. En mérito de todo lo expuesto hemos de concluir que corresponde a la Generalitat de Cataluña la titularidad de las facultades de inspección, interrupción de emisiones, precintado y depósito de los equipos y determinación de las responsabilidades administrativas que correspondan a las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de televisión local sin ostentar el correspondiente título habilitante en los casos en los que éste ha de ser otorgado por la Generalitat. Facultades indebidamente ejercidas por el Estado en las resoluciones administrativas objeto del presente conflicto, que determinan que las mismas sean contrarias al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucionales y nulas. Inconstitucionalidad y nulidad que no alcanza, en tanto no forma parte del objeto de este proceso, a la sanción y medida cautelar impuesta en el expediente sancionador CI/S 02846/1997 por la realización de la conducta consistente en la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación legalmente establecidos.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 1121-1999 y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, recaídas en los expedientes CI/S 02727/1997, CI/S 02726/1997, CI/S 01519/1997, CI/S 02388/1997 y CI/S 02846/1997 salvo, en este último caso, en lo atinente a la sanción y medida cautelar impuesta por la realización de la conducta consistente en la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación legalmente establecidos.

2.º Declarar que corresponde a la Generalitat de Cataluña la titularidad de las facultades de inspección y sanción en relación con las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de televisión local sin ostentar el correspondiente título habilitante en los casos en los que éste ha de ser otorgado por la Generalitat.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de enero de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez. Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel. Firmado y rubricado.