



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 6 / 1 9 8 8

La Laguna, a 22 de junio de 1988.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno autónomo en relación con un *recurso de inconstitucionalidad de dicho Gobierno contra la Ley 31/1987, de ordenación de las Telecomunicaciones (EXP. 4/1988 RI)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. En el presente dictamen se analizará, de acuerdo con los arts. 1.1, 3 y 10.4 de la Ley autonómica 4/1984 y a la vista de la solicitud remitida al Consejo por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma (CAC), que interesa su emisión con urgencia, la adecuación al Estatuto de Autonomía (EACan) y la observancia del Ordenamiento jurídico, tanto la Constitución (CE) como restante normativa que fuere de aplicación -especialmente la Ley orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias a Canarias (LOTRACA)-, de un recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre (B.O.E. nº 303, de 19 de diciembre de 1987), de ordenación de las Telecomunicaciones, contenidos en sus arts. 26.1, 2 y 5, 31.1 y 36.1, así como en su disposición adicional sexta, acordado interponer ante el Tribunal Constitucional (TC) por el Consejo de Gobierno autónomo en sesión celebrada el día 21 de marzo de 1988.

Con este fin, tratándose de una cuestión de orden competencial, en cuanto que el Ejecutivo canario parece entender que el recurso procede por haberse vulnerado por el Estado las competencias autonómicas en materia de radiodifusión, que la Ley estatal de referencia desconocería o limitaría inconstitucionalmente, se operará, fundamentalmente, en base a las normas constitucionales, estatutarias o legales que

* **PONENTE:** Sr. Pérez Voitúriez.

regulan la distribución de competencias sobre dicha materia y de acuerdo con los pronunciamientos del TC al respecto, particularmente los recogidos en sus sentencias 10/1982, de 23 de marzo, 26/1982, de 24 de mayo, y 44/1982, de 8 de julio, ya citadas, por otra parte, en el Dictamen 2/1985 de este Organismo.

2. En el mismo sentido y por idénticas causas que se recogen en el Fundamento II del Dictamen 5/1988 de este Organismo, antes de estudiar el fondo del asunto sobre el que se recaba la opinión del Consejo, procede señalar, respecto a la solicitud del presente dictamen, que se observan en la misma determinadas deficiencias que conviene subsanar en cuanto afectan a la correcta realización de la función consultiva del Consejo y, por ende, a la consecución del objetivo fijado en el Estatuto y en la Ley autonómica 4/1984 a tal función.

Así, sintéticamente, se observa que la referida solicitud no parece adecuarse a lo dispuesto en los arts. 11.1, Ley 4/1984 y 49 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo, por una parte, dada la redacción del escrito correspondiente de la Presidencia del Gobierno autónomo; a los arts. 10.4 y 16, Ley 4/1984, por otra, a la vista de las fechas de ese escrito y del acuerdo del Consejo de Gobierno que se supone ejecuta y habida cuenta de que se recaba dictamen sobre una actuación aparentemente ya realizada; y al art. 15, Ley 4/1984, por una tercera, no solo en razón de las fechas antes indicadas y la de salida del escrito de solicitud, sino también en relación con el límite del plazo fijado en la Ley orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, para recurrir en inconstitucionalidad.

Inadecuación esta que es clara, tanto a la luz de los preceptos señalados, como de lo establecido sobre el objeto, fin, carácter y efectos de la función consultiva del Consejo en los arts. 1.1, 3.1 y 10 de su Ley reguladora.

II

1. La eventual inconstitucionalidad de la Ley 31/1987 se estima que se debe a que el legislador estatal, al establecer los preceptos de la misma que se pretenden impugnar, pudiera no respetar el orden de distribución competencial entre el Estado y la CAC, en materia de radiodifusión, establecido por la Constitución y el Estatuto de Autonomía, de modo que dichos preceptos vulneran tal orden al reducir o aún eliminar, cuestionablemente, las competencias que, en su virtud, corresponden al respecto a la Comunidad.

Obviamente, el análisis de la corrección jurídica de esta apreciación exige, en primer lugar, un estudio previo que permita conocer cuales son las competencias estatales y, en su caso, autonómicas tanto sobre la radiodifusión como sobre las telecomunicaciones, determinando, además, las posibles diferencias y conexiones entre una y otra materia. Operación esta que resulta importante efectuar en cuanto que facilita localizar cuales son los títulos habilitantes para regular ambas materias y su asignación, a la luz de las normas aplicables y la jurisprudencia del TC, al Estado o a la CAC.

En este sentido, como ha puesto de manifiesto la doctrina y parece constatarlo el propio Texto constitucional -atribuyendo al Estado competencia exclusiva absoluta sobre las telecomunicaciones, mientras que solo le asigna tal exclusividad competencial para establecer las normas básicas en radiodifusión y medios de comunicación social (cfr. art. 149.1.21 y 27, CE, respectivamente)- no cabe confundir o asimilar conceptual, jurídica y competencialmente, sin más, las telecomunicaciones y la radiodifusión. Es decir, a los efectos que nos interesan, ha de aceptarse que, aún admitiendo que la segunda es técnicamente calificable como una variedad de la primera, a la hora de determinar las reglas ordenadoras del régimen jurídico de la radiodifusión resulta determinante, no su elemento técnico -que, aunque vital para su funcionamiento, sería al respecto accesorio o irrelevante-, sino lo que aquella tiene de medio de comunicación social -como así viene definida generalmente, con reconocimiento normativo internacional y, como se ha comprobado, constitucional-, lo que, a su vez, permite determinar la articulación o distribución de las posibles competencias de los sujetos jurídico-políticos constitucionalmente habilitados para incidir con sus normas y actuaciones sobre ese régimen jurídico.

Aceptado lo anterior, consecuentemente cabe decir que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.21 y 27, CE, el Estado es competente para ordenar y actuar, con exclusividad absoluta y excluyente de las posibilidades de las Comunidades Autónomas (CCAA) al respecto, sobre las telecomunicaciones, mientras que lo es, también de modo exclusivo pero no excluyente por la propia naturaleza de la competencia de que se trata, para establecer reglas básicas y, por tanto, generales sobre la radiodifusión, correspondiente a las CCAA que hubieren asumido estatutariamente competencias sobre esta materia, o que las hubieran recibido legal

y extraestatutariamente del Estado -caso de la CAC, precisamente-, facultades de desarrollo de aquellas y de ejecución en la materia de referencia, sin que la competencia estatal pueda eliminar la autonómica o impedir la expectativa de posteriores desarrollos autonómicos de las bases establecidas por el Estado.

En esta línea, conviene aclarar a continuación los márgenes de operatividad tanto del Estado como de las CCAA en el ejercicio de sus respectivas competencias, antes definidas genéricamente, sobre la radiodifusión. Justamente, sobre ello se ha pronunciado varias veces el TC, en las sentencias citadas en el Fundamento I de este Dictamen -y utilizadas, como igualmente se explicita en aquel, en la formulación del Dictamen nº 2 de este Organismo, evacuado sobre una cuestión relativa, por demás, a las facultades autonómicas en la materia-, interesando, por consiguiente, recordar ahora, sintéticamente, lo que sostiene el Alto Tribunal y se decía en el mencionado dictamen al respecto:

- El art. 149.1.21, CE, permite que el régimen jurídico de la radiodifusión se articule de acuerdo con un sistema de **competencias compartidas** entre el Estado y las CCAA, siempre que aquellas estén previstas en los respectivos Estatutos -que, en principio, sólo pueden ser el catalán, el vasco y el gallego de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria segunda y en el art. 148.2, CE- o que sean transferidas por el Estado -supuestos canario y valenciano- mediante los mecanismos de ampliación de facultades contemplado en el art. 150, CE, habiéndose utilizado, como se sabe, en este caso el regulado en el nº 2 del mencionado precepto constitucional, y siendo el resultado las conocidas LOTRACA y LOTRAVA.

Así, el Estado dispone de competencia para dictar bases normativas sobre la radiodifusión, las cuales -hasta ese momento, cuando menos- se encontraban en la Ley 4/1980, de 4 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, y en los Reales Decretos, 2648/1978, del Plan Nacional de radiodifusión sonora, y 1433/1979, del Plan Técnico transitorio de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia. Lo que, desde luego, indica la existencia de normas básicas de carácter técnico en la materia y, por supuesto, no significa que, con las disposiciones mencionadas, se agote la facultad estatal señalada, cabiendo que el Estado pueda establecer nuevas bases en la materia o modificar las vigentes, aunque deba hacerlo respetando el concepto y la naturaleza de la normativa básica fijados en la jurisprudencia del TC.

Por su parte, las CCAA, de acuerdo con lo explicitado en sus Estatutos o en las leyes orgánicas de transferencias complementarias correspondientes, podrán tener facultades para desarrollar las normas básicas estatales, legal y reglamentariamente, y para ejecutar aquellas o las eventuales normas autonómicas de desarrollo, aunque siempre respetando el contenido de tales bases y las facultades ejecutivas otorgadas por éstas a la Administración del Estado y, en todo caso, de conformidad con lo dispuesto en las normas estatutarias o legales atributivas de competencias autonómicas. En el supuesto canario, además de que las facultades en cuestión no son estatutarias, sino transferidas -es decir, originalmente estatales y no autonómicas-, ha de recordarse que no cabe desconocer, de ningún modo, la competencia estatal reconocida constitucionalmente en la materia, que el ejercicio de las facultades -que no exactamente competencias, a la luz del art. 150.2, CE que se aplica- que se transfieren ha de ejercitarse con sujeción a la legislación del Estado cuando lo exija el art. 149.1, CE (cfr. art. 35, EACan), y que, por si ello fuera poco, el art. 31.1, EACan, al prever la posible y futura competencia autonómica sobre radiodifusión, la restringe de antemano al ordenar que aquella procederá "en los términos y en los casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto jurídico de la Radio y de la Televisión".

Es cierto que estos dos condicionantes de la fundamentación competencial autonómica -habilitación mediante LOTRACA y remisión del propio Estatuto a la Ley estatal- debilitan la posición jurídica de nuestra Comunidad autonómica en la materia, pero ello no le impide, ciertamente, actuar sobre ella y frente a eventuales pretensiones de suprimir o desconocer sus facultades a través de la normativa estatal. Dicho de otro modo, al igual que sucede con el Estatuto catalán (art. 16.1, EAC), la limitación estatutaria reflejada en la expresión "términos y casos" no puede interpretarse de manera que vacíe de contenido la competencia autonómica (STC 26/1982, de 24 de mayo).

Incluso más, se puede entender, no solamente que la Ley estatal a la que remite nuestro Estatuto (cfr. art. 31.1) no puede reducir a la nada dicho precepto estatutario, sino que su misma función como norma básica en este ámbito es ajustar las declaraciones estatutarias para integrarlas en un conjunto general más amplio, sin que ello implique que el Estado pueda agotar, mediante ley o reglamento, los supuestos sobre los que la Comunidad Autónoma pueda actuar. De aquí podría

inferirse la conveniencia de una norma autonómica de desarrollo, o aún una reforma estatutaria, que precisara materialmente las competencias que, dentro del marco básico y ajustadas a la jurisprudencia constitucional, correspondieran a la CAC.

- Aunque la Ley 4/1980 no parece delimitar de forma expresa y clara los ámbitos competenciales en la materia del Estado y de las CCAA, según el TC el primero está facultado para establecer, en todo momento y a través de ley o reglamento, las bases del régimen jurídico de la radiodifusión, las cuales inciden sobre ésta como medio de comunicación social y, desde luego, sobre sus elementos técnicos, cualquiera que fuere la perspectiva desde la que se la contemple. Además, el Estado, en esta línea, puede establecer planes nacionales de ordenación y coordinación relativos al funcionamiento del servicio público y al uso del dominio públicos correspondientes, ambos de titularidad jurídica estatal, cabiendo que reserve -como efectivamente sucede- la prestación y utilización preferente a entes públicos, en especial RTVE y sus sociedades de gestión mercantil. Y, por fin, corresponde al Gobierno del Estado la asignación y reajuste de frecuencias y potencias a utilizar por los eventuales concesionarios, públicos y privados, incluyendo las emisoras que pudieran crear y mantener las CCAA con competencia para ello -caso de la CAC-, la determinación de las características jurídicas y técnicas de las concesiones y de las instalaciones o la inspección de éstas antes de que emitan y la comprobación o control sobre las emisoras del cumplimiento de las condiciones exigidas para su funcionamiento.

En cuanto a las CCAA, ha de tenerse presente que existe un posible ámbito de intervención autonómica, de modo que aquellas pueden incidir normativamente sobre el medio de comunicación social radiodifusión, aún cuando fuere en estricto desarrollo de las normas básicas del Estado -las vigentes en cada momento- y respetando las facultades ejecutivas estatales, de orden general, reservadas por aquellas a la Administración del Estado. Así, como advierte explícitamente el TC, las Comunidades con competencia estatutaria o extraestatutaria en la materia vienen reducidas -sin que por ello quepa decir, en opinión del Alto Tribunal, que se desconoce, se vacía o se mediatiza esa competencia hasta el punto de impedir la posibilidad autonómica de implementar opciones políticas diversas- a poder legislar, dentro de la debida observancia de las reglas básicas, respecto a los asuntos indicados en los arts. 2.3 o 14, Ley 4/1980, puestos que éstos son los términos y los casos a los que ha de entenderse se refieren los Estatutos y las Leyes de transferencia, como normas de atribución de la señalada competencia comunitaria,

que, se recuerda, no atribuye concretamente la Constitución, la cual se remite, oportunamente, a dichas normas. Igualmente, a la luz de los arts. 1 y 2, Ley 4/1980 y de la disposición adicional primera de ésta, las Comunidades competentes, sin perjuicio de las referidas bases y facultades ejecutivas del Estado y siempre que el ámbito de emisión sea exclusivamente local -como sucede concretamente con el de frecuencia modulada-, podrán regular los procedimientos de adjudicación de concesiones de instalación y emisión para la prestación indirecta del servicio y resolver las futuras solicitudes de las mismas, así como otorgar ulteriormente las concesiones, previa asignación de frecuencias y potencias por el Estado y la consiguiente actividad inspectora y comprobadora estatal.

Lo que se justifica, en opinión del TC, tanto por así disponerlo una normativa formal y constitucionalmente básica, que los propios Estatutos convierten en determinadora de facultades autonómicas, como porque está en juego el uso de un bien de dominio público limitado y excluyente, la prestación de un servicio público estatal y esencial por definición legal y por interés general nacional, el respeto al principio de igualdad de los ciudadanos, el ejercicio del derecho fundamental de libre expresión, y el cumplimiento de compromisos internacionales sobre el asunto de referencia.

En definitiva, teniendo en cuenta los criterios anteriormente indicados, es evidente que el análisis de la posible impugnabilidad de la Ley 31/1987 ha de centrarse en determinar si su regulación pudiera ser inconstitucional, no por ir directamente contra normas del bloque de la constitucionalidad, sino por eliminar o constreñir, de modo irregular por antiestatutario o ilegal, facultades de la CAC sobre aquella, pues la competencia autonómica en la materia, como se ha dicho, no se deduce de la Constitución o del Estatuto inmediatamente, sino que se obtiene, a través de la aplicación del art. 150.2, CE, por el art. 1, LOTRACA, en relación, a fines definitorios, con el art. 31.1 y 2, EACan.

Por consiguiente, la inconstitucionalidad eventual de la Ley 31/1987 cabría, en su caso, predicarla respecto de la aplicabilidad en la Comunidad canaria de sus correspondientes preceptos eliminadores o constreñidores, siendo inconstitucionales por **vaciar de contenido o impedir la realización práctica de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo o ejecución en el medio de comunicación social**

de que se trata o para crear, regular y mantener una radio comunitaria, aún cuando, en ámbos supuestos, tales competencias deban ejercitarse respetando las bases estatales. Y ello, porque, cuando el Estado pretenda regular las telecomunicaciones, ha de observar que el título constitucional habilitante para hacerlo es distinto del que se le atribuye para ordenar la radiodifusión, por lo que, en cuanto la Ley 31/1987 incida sobre ésta, ha de entenderse que su normativa es, como mucho, básica y no exclusiva absoluta, no pudiendo excederse de esa condición ni, consecuentemente, impedir a las CCAA el ejercicio de sus facultades sobre esos medios.

2. Finalmente, ha de partirse del hecho de que la radiodifusión, por mandato legal expreso con base en un precepto constitucional concreto, es un medio de comunicación social peculiar en cuanto que es definido como servicio público esencial que se presta utilizando un bien de dominio público no menos esencial, teniendo uno y otro por titular al Estado -ha de entenderse, necesariamente, como persona jurídica responsable-, igualmente por determinación legal con habilitación constitucional para ello (cfr. arts.128.2 y 132.2, CE), lo que se hace mediante ciertos instrumentos o mecanismos que son la infraestructura técnica imprescindible de la radiodifusión, de manera que sin ellos no es posible la prestación del servicio, el cual existe en función de un interés general de ámbito nacional y con conexión indudable con el derecho fundamental de libre expresión y con el principio de igualdad. Es por todo esto, precisamente, por lo que la Constitución atribuye al Estado, en exclusiva, la regulación básica en la materia y por lo que, constitucionalmente en opinión del TC según se ha advertido, el Estado, al establecer esa regulación, delimita cuales pueden ser las facultades de desarrollo legislativo y de ejecución de las CCAA al respecto, limitando aquellas y reduciendo éstas en beneficio de la Administración estatal, cuyas actuaciones, al amparo de esa regulación, tienen aplicación general; limitación y restricción que, además, se recuerda que refuerzan las normas estatutarias o legales que previenen competencias autonómicas en la materia, salvo una excepción que no es el caso canario.

Así, en lo que a la gestión del medio se refiere, el Estado ha regulado que se efectuará a través del Ente público RTVE, correspondiendo su componente mercantil a las sociedades estatales Radio Nacional de España y Radio Cadena Española -en cuyo favor se regulan importantes reservas que el TC estima igualmente constitucionales, formal y materialmente-, aunque quepa la prestación del servicio concediéndolo a las CCAA, a través de sus radios institucionales, o por particulares,

pero siempre cumpliendo los requisitos determinados en la legislación básica estatal y sin perjuicio de las actuaciones estatales que dicha legislación exija han de realizarse a ese fin. En este sentido, a la CAC le cabe, a la luz de la disposición adicional primera, Ley 4/1980 y del art. 31.2, EACan, prestar ella el servicio previa concesión estatal, con asignación de frecuencias y potencias por el Gobierno central e inspección por la Administración competente del Estado, o bien, cuando el ámbito de emisión sea exclusivamente autonómico, resolver las solicitudes de concesión del servicio a personas privadas, de acuerdo con las normas básicas y los planes estatales, así como de su propia regulación dictada en desarrollo de aquellas, y, tras asignar el Ejecutivo estatal frecuencia y potencia e inspeccionar las correspondientes instalaciones, otorgar la concesión al particular en cuestión, aunque la Administración estatal sea quien haya de comprobar el respeto por el concesionario de las condiciones de emisión y, en su caso, sancione el incumplimiento de las mismas; comprobación y sanción que han de afectar también a la eventual radio autonómica.

Dentro de este planteamiento, surge la duda de si la Ley 31/1987 altera las competencias en la materia compartidas por la Comunidad Autónoma con el Estado, habida cuenta de que podría entenderse que su regulación es un desarrollo clarificador de la legislación básica estatal. En principio, parece que la Ley 31/1987 contiene una normativa que no supone, en general y fundamentalmente, reducir las facultades atribuidas a las CCAA por la Ley 4/1980 y sus disposiciones complementarias, en la interpretación que de aquellas y del contenido y efectos de éstas ha realizado el TC. A mayor abundamiento, no parece jurídicamente imposible ni constitucionalmente inviable que la Ley 31/1987 pueda ser calificada de disposición técnica complementaria de la Ley 4/1980 en lo que respecta a la radiodifusión, siendo por ello básica, o bien, que en dicha materia su regulación, si bien no es exclusiva, puede ser directamente básica al amparo de lo preceptuado en el art. 149.1.27, CE, dictándose por similar causa que la propia Ley reguladora del Estatuto Jurídico de la Radio y de la Televisión, al menos en cuanto suponga de complemento de las bases inicialmente establecidas por el Estado, sobre todo cuando es notorio que la ordenación del mencionado Estatuto es excesivamente parca, dejando sin aclarar muchas cuestiones que disciplina y no agotando la facultad estatal de emanar bases reguladoras de los medios de comunicación social.

III

Delimitado el marco formal y material del asunto sobre el que se recaba el parecer del Consejo y explicitadas las consecuencias de orden competencial que de tal delimitación parecen derivarse, a la luz tanto de las normas constitucionales, estatutarias y legales aplicables como de la jurisprudencia al respecto del TC, procede a continuación analizar, en coherencia con dichas consecuencias, la constitucionalidad de los preceptos de la Ley 31/1987 que, según entiende el Gobierno autónomo, son impugnables en su validez por violar la distribución de competencias sobre la radiodifusión establecida por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Es decir, se estudiará ahora si, de acuerdo con lo razonado en el Fundamento anterior de este Dictamen, cabe decir que los arts. 26.1,2 y 5, 31.1 y 36.1 de la Ley citada, así como la disposición adicional sexta de ésta, son inconstitucionales por el motivo antedicho y, además, por suponer, como asimismo considera el Ejecutivo comunitario, la indebida modificación de la Norma estatutaria canaria.

1. En principio y ante todo, ha de recordarse que, si hubiere vulneración del orden de competencias en materia de radiodifusión por la Ley 31/1987, no lo sería, por las razones ya mencionadas, el fijado por las Normas constitucional y estatutaria directamente, puesto que el Estatuto, al impedirlo el art. 148.2, CE, no asume esas competencias, aún cuando fuere en el margen permitido por el art. 149.1.27, CE. Por ello, o, en cualquier caso, por aplicación del art. 149.3, las referidas competencias, mientras no se reforme el Estatuto, son estatales, lo que confirma aquel (cfr. arts. 31 y 35) y la LOTRACA, permitiendo así la aplicabilidad del art. 150.2, CE. Esta circunstancia, unida a la dicción de los arts. 31, EACan y 1, LOTRACA, generan, como se ha visto, que las facultades autonómicas sobre la radiodifusión, no sólo sean extraestatutarias, con las consecuencias que ello comporta y que se han indicado por este Organismo en varias ocasiones, sino que son restringidas y muy concretas, además de que confirman que la compartición competencial sobre aquella, que pudiera vulnerar la Ley 31/1987, está definida inmediatamente por la LOTRACA y la Ley 4/1980, y tan sólo mediatamente por el Estatuto y la Constitución.

Por otra parte, difícilmente cabe decir que la Ley 31/1987 es inconstitucional por modificar el Estatuto, contraviniendo así lo dispuesto en los arts. 81 y 147.3, CE. En primer lugar, porque el Estatuto no es jurídicamente equiparable a una mera ley

orgánica, teniendo un procedimiento de reforma particular y distinto al de ésta (cfr. art. 63.1, EACan), siendo mas complejo y englobándolo, lo que, por sí mismo, no faculta impugnar una norma legal aduciendo que, al tiempo, viola la regulación constitucional ordenadora de la modificación estatutaria y de la modificación de leyes orgánicas. Tal impugnación procedería únicamente cuando dicha norma legal, sea ordinaria o aún orgánica, no se adecuase a lo que, respecto a la revisión del Estatuto canario, se previene en su art. 63.1, en relación con lo preceptuado en el art. 147.3, CE.

Pero es que, de todos modos, los preceptos impugnados de la Ley 31/1987 no pueden modificar el art. 31, EACan. No lo hacen formalmente, como es evidente, pero tampoco respecto a su concreto contenido material, puesto que no derogan o reforman -ni constitucionalmente podrían hacerlo- las competencias recogidas en aquel, sin perjuicio de que pudieran afectarlas. Operación esta que, aún pudiendo ser constitucionalmente cuestionable en su caso, no es técnicamente una reforma estatutaria, sino una alteración, eventualmente inconstitucional, del ámbito competencial de la CAC, que, por demás, afectaría directamente a la LOTRACA y no al Estatuto, pues es indiscutible que sin el art. 1 de aquella no tendría virtualidad alguna el art. 31 de éste. Así, aunque este precepto estatutario deba ser apreciado para conocer que facultades sobre la radiodifusión, y en que medida, han sido transferidas a la CAC a través de los arts. 150.2, CE, 35, EACan y 1, LOTRACA, deduciéndose consiguientemente si han sido desconocidas o eliminadas inconstitucionalmente, lo cierto es que la Ley 31/1987 no lo reforma formalmente, ni su regulación incide siquiera, de manera inmediata, sobre las competencias que previene, que subsistirían mientras permanezca en vigor la Ley orgánica 11/1982.

2. A continuación, se estudiará si los arts. 26.1, 2 y 5, 31.1 y 36.1, y la disposición adicional sexta, Ley 31/1987 son inconstitucionales por excederse de la condición básica que pudieran tener, vaciando de contenido las facultades autonómicas o pugando directamente con lo dispuesto en el Estatuto.

- El art. 26.1, Ley 31/1987, a la luz de lo previsto en los arts. 149.1.27 y 150.2, CE, 31.1 y 35, EACan y 1, LOTRACA, por un lado, y en los arts. 1.1,2 y 3, 2.1,2 y 3, 16 y 17.1, y en la disposición adicional primera, Ley 4/1980, por otro, no parece contravenir lo establecido en el art. 32.2, EACan, porque, además de tener distinto

objeto inmediato, resulta que no impide que la CAC establezca, regule y mantenga su propia radio, entendida como instalación o emisora. Otra cosa es que el precepto impugnado, de acuerdo con las normas citadas de la Ley 4/1980, reserve al Estado la gestión directa del servicio de radiodifusión en onda corta y en onda larga, lo que, por demás, el TC a señalado que el legislador estatal puede hacer, máxime cuando es obvio que las emisiones correspondientes no tienen, ni podrán tener, ámbito exclusivamente autonómico.

- El art. 26.2 y 5, por similares razones y en base a idénticas disposiciones, con parecido respaldo jurisprudencial, tampoco parece que pueda ser calificado de inconstitucional, puesto que no elimina o desconoce facultades autonómicas previstas en la Ley 4/1980, o incluso en el art. 31.1, EACan en relación con el art. 1, LOTRACA. El Estado, se recuerda, es el titular del servicio público de radiodifusión, tal como viene definido en el Estatuto jurídico de la Radio y de la Televisión (cfr. art. 1, Ley 4/1980), y puede reservarse su gestión, o bien, concederla a personas físicas o jurídicas, de conformidad con lo previsto en aquel (cfr. arts. 2.1 y 16 y disposición adicional primera, Ley 4/1980), según las reglas y con el control e inspección que disponga para ello, que bien pudieran incluir la resolución de solicitudes de concesión y el otorgamiento de ésta.

En este sentido, cabe volver a traer a colación la opinión del TC según la cual solo cuando las emisiones tengan ámbito comunitario, por las razones explicitadas por el Alto Tribunal, puede entenderse que la CAC sería competente para resolver las solicitudes de concesión y otorgar la misma, siempre sin perjuicio del debido respeto a las reglas básicas y planes generales del Estado en la materia o de las facultades estatales de atribución de frecuencias y potencias, inspección y comprobación. Estas facultades ejecutivas autonómicas, aunque escasas, son indiscutibles y perfectamente aplicables a la radiodifusión en ondas de frecuencia modulada, lo que respeta la Ley 31/1987 y, quizás, a la radiodifusión en onda media, lo que podría hacerse valer, siempre y cuando ésta no exceda realmente del territorio autonómico y cuando se entienda que dicha Ley no es legislación básica cuyo art. 26.2 y 5 es una disposición que desarrolla o complementa, sin contradecirlas o alterarlas, las reglas contenidas en los arts. 16 y 17 y en la disposición adicional primera, Ley 4/1980, favoreciendo en este caso al titular del servicio por causa similar a los supuestos en que asimismo lo favorece esa Ley estatutaria.

De todos modos, es claro que la CAC, a la vista de lo previsto en el nº 2 del art. 26, Ley 31/1987 y 31.2, EACan, podría gestionar, según ya se ha indicado anteriormente, ella misma el servicio de radiodifusión en onda media, a través de su propia radio, aunque previa concesión por el Gobierno estatal, habilitado por la Ley a hacerlo en nombre del titular del servicio en cuya organización se integra.

- Obviamente, sentado lo anterior, parece difícil afirmar que los arts. 31.1 y 36.1, Ley 31/1987 son inconstitucionales, tanto se refieran a las telecomunicaciones, en general, como a la radiodifusión, en particular, en cuanto que suponen el necesario y lógico complemento de las facultades inspectoras, comprobadoras y controladoras de que dispone el Estado en la materia, constitucionalmente según el TC, y que son propias del titular del servicio, no sustrayéndose con ello competencia autonómica alguna que otorgase a la CAC la Ley 4/1980 o el EACan.

Así, la aplicación de las sanciones, previstas y ordenadas legalmente, por el Ministerio estatal de referencia, y la distribución competencial dentro de su organización de acuerdo con la gravedad de las infracciones, no elimina o sustituye las antedichas facultades de la CAC, no siquiera obsta o restringe su ejercicio, tanto conciernan a la radiodifusión en ondas con modulación de frecuencia como lo hagan, en su caso, a la emitida en onda media.

- Así mismo, la disposición adicional sexta, Ley 31/1987 no parece que, en principio y coherentemente con lo razonado respecto a los otros preceptos impugnados, vulnere facultades reconocidas a la CAC sobre la radiodifusión, tratándose de una norma que dicta el titular del servicio, que tiene además reservado legalmente su gestión, para determinar, habida cuenta de su publicación y las indicadas circunstancias, las condiciones, requisitos y procedimientos para que, de conformidad con las previsiones legales que ordenan tal servicio, los particulares puedan gestionar indirectamente el mismo.

En todo caso, habiéndose salvado, en la línea señalada por el TC, la competencia autonómica sobre la resolución de solicitudes y el otorgamiento de concesiones respecto a la radiodifusión en frecuencia modulada, cabiendo añadir la salvedad antes indicada sobre la emisión en onda media -pese a ser dudosa tal adición, en cuanto que la Ley 31/1987 pudiera obstarlo por ser básica como complementaria o desarrolladora de la Ley 4/1980 y, desde luego, por ser legislación vigente en materia

de radiodifusión, en particular en lo que concierne a su gestión y concesión (cfr. disposición adicional primera y disposición final de la Ley 4/1980)-, es claro que, admitiéndose el carácter básico de la disposición analizada al ordenar el régimen concesional que ha de existir en un servicio público como el establecido, cualquiera que fuese la modalidad de emisión en que se preste, resulta cuestionable que, dadas las características y efectos de ese servicio que permiten al Estado controlarlo en gran medida y operar sobre él reglamentaria y ejecutivamente, se diga que la mencionada disposición se excede, por su pormenorizada regulación, de lo que se debe entender por régimen básico.

C O N C L U S I O N E S

1. Por las razones y con las consecuencias indicadas en el Fundamento I, la solicitud del presente dictamen presenta determinadas deficiencias allí señaladas que convendría subsanar.

2. La competencia sobre la radiodifusión, como medio de comunicación social, está compartida entre el Estado y la CAC, que dispone, a través de la LOTRACA y en relación con los arts. 149.1.27 y 150.2, CE y 31.1 y 2 y 35, EACan, de las facultades de desarrollo legislativo y ejecución que permite la Ley 4/1980 y que se indican en la jurisprudencia del TC y en el Fundamento II del dictamen.

3. La Ley 31/1987 es básica y no exclusiva absoluta en cuanto incida sobre el régimen jurídico de la radiodifusión, no pudiendo exceder de tal condición, en desarrollo o complemento de las bases establecidas por el Estado en dicha materia, por lo que, si lo hiciera y constriñera o eliminara las facultades autonómicas al respecto, sería inconstitucional e impugnabile ante el TC.

4. Concretamente, los preceptos que pretenden impugnarse de la Ley 31/1987, no considera el Consejo que supongan modificación del Estatuto, con violación de los arts. 80.1 y 147.3, CE, ni excedan de su eventual condición básica, no constriñendo o eliminando las competencias atribuidas a la CAC por la Ley 4/1980 y por la LOTRACA, salvo quizás en lo que se refiere a la radiodifusión en onda media por la especial situación geográfica de Canarias, diferente de las restantes CCAA, siempre que sus emisiones tengan ámbito autonómico y no interfieran compromisos internacionales.