

COMENTARIO A LA SENTENCIA SOBRE LA LEY DE LA CORPORACIÓN ARAGONESA DE RADIO Y TELEVISIÓN (STC 146/1993, de 29 de abril)

STC 146/1993, de 29 de abril.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1024/87.

Ponente: D. Álvaro Rodríguez Bereijo.

Objeto de la impugnación: la Ley en su totalidad y, subsidiariamente, los artículos 7.k), 8, 11 y 22.

Fallo: declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del artículo 8 y apartado 2 del artículo 11.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

SUMARIO:

- I. *Introducción.—*
- II. *Las argumentaciones de ambas partes sobre la existencia de título competencial general suficiente.—*
- III. *Artículos impugnados que la Sentencia declara inconstitucionales en su totalidad o en parte (arts. 8 y 11.2): 1) Artículo 8. 2) Artículo 11.—*
- IV. *Artículos impugnados que la Sentencia no considera inconstitucionales [arts. 7.k) y 22]: 1) Artículo 7.k). 2) Artículo 22.*

I. INTRODUCCIÓN

La Ley de las Corres de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión: los problemas surgidos para su ejecución y la relativización de la trascendencia de la Sentencia en el momento en que se dicta.

Tras un intenso debate público y parlamentario previo, en los últimos días de la primera legislatura, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 8/1987, de 15 de abril, que permitía a la Comunidad Autónoma optar a la concesión y organización de un canal de televisión autonómico de acuerdo con las previsiones establecidas por el artículo 2.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y Televisión, y por la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del Tercer Canal de Televisión.

A pesar de no haberlo hecho contra leyes similares de otras Comunidades Autónomas del mismo nivel competencial, el Presidente del Gobierno de la Nación acordó interponer recurso de inconstitucionalidad contra la citada Ley, que el Servicio Jurídico del Estado formalizó con fecha 22 de julio de 1987. En el recurso se impugnaba la Ley en su totalidad por estimarse que se carecía de título competencial suficiente y, subsidiariamente, se solicitaba la declaración de nulidad de varios preceptos concretos [arts. 7.k), 8, 11 y 22]. En el recurso se efectuaba expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución a efectos de suspensión de la norma impugnada. Las representaciones legales de las Cortes de Aragón y de la Diputación General de Aragón solicitaron del Alto Tribunal el levantamiento de la suspensión de vigencia, que el Tribunal Constitucional concedió por Auto de 17 de diciembre. Así, durante los años que han transcurrido hasta la fecha de dictarse Sentencia, la Ley ha sido plenamente aplicable.

Sin embargo, las dificultades políticas y los frecuentes cambios de criterio de algunos de los partidos con representación parlamentaria en las Cortes de Aragón han impedido, en la práctica, el desarrollo de las previsiones de la Ley hasta la fecha.

Así, iniciada la segunda Legislatura (1987-1991), la primera iniciativa de importancia no se produce hasta el mes de octubre de 1990, en el que la Diputación General remite a las Cortes una Comunicación sobre la implantación de Radio-Televisión en Aragón, en la que se ofrece un modelo definido específico para el caso aragonés, y se insta a los distintos grupos políticos a debatir y negociar sobre la propuesta en sede parlamentaria. Como consecuencia del debate de esta Comunicación, el Pleno de las Cortes aprobó el 13 de diciembre de 1990, por unanimidad, una Resolución por la que se instaba a la Diputación General de Aragón a poner en marcha «las actuaciones precisas, técnicas y legales, encaminadas a la creación en Aragón de un servicio público de radio y televisión, que inicie sus emisiones dentro del año 1992, en el marco legal vigente».

Sin embargo, las graves discrepancias surgidas al respecto entre los partidos políticos a lo largo de la tercera Legislatura (1991-1995) han impedido la constitución del Consejo de Administración de la Corporación, ya que la elección parlamentaria de sus vocales exige una mayoría de dos tercios, que obliga a un acuerdo entre formaciones políticas que hasta ahora no se ha alcanzado.

La imposibilidad de alcanzar ese acuerdo llevó, incluso, al Gobierno de la Diputación General a buscar una fórmula alternativa a la prevista en la Ley a través de la firma de un convenio con una cadena privada de televisión que se comprometía a ofrecer determinadas horas diarias de programación específica para el territorio aragonés. Como es sabido, los términos de este convenio fueron severamente criticados por los partidos políticos de la oposición, hasta el punto de que se convirtieron en uno de los argumentos centrales para la presentación de una moción de censura al Gobierno que acabó prosperando.

Por otra parte, a finales de 1992, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución, Ley que en su artículo 3.e), en relación con el párrafo primero del mismo artículo, establece que se transfiere a la Comunidad

Autónoma de Aragón, entre otras, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social». La Sentencia que comentamos se dicta después de la entrada en vigor de esta Ley, lo que supone que la cuestión central que se plantea en el recurso de inconstitucionalidad, que es la carencia de título competencial suficiente, haya dejado de tener relevancia jurídica.

En efecto, una reiterada jurisprudencia constitucional [SSTC 87/1985, Fundamento Jurídico 8.º; 137/1986, Fundamento Jurídico 4.º; 48/1988, Fundamento Jurídico 3.º, a), y la reciente 147/1992, Fundamento Jurídico 1.º, b)], ha venido a consagrar «el carácter objetivo y abstracto de los recursos de inconstitucionalidad », a través de los cuales no se controla si el legislador, al dictar la norma discutida, se mantuvo, o no, dentro de los límites del bloque de la constitucionalidad, «sino si esa norma respeta tales límites en el momento mismo del examen jurisdiccional». Ello significa que el Tribunal habrá de tomar en consideración como canon de control de la Ley recurrida no las leyes aplicables en el momento de aprobarse aquélla, sino las vigentes al tiempo de examinar el recurso y, por tanto, la citada Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, que incide sustancialmente en los techos competenciales de la Comunidad Autónoma de Aragón en la materia de referencia.

Este hecho, que se pone de manifiesto en el Fundamento Jurídico 2.º de la Sentencia, va a impedir que ésta se pronuncie sobre la cuestión central en los términos en que estaba planteada en el momento de interponerse el recurso y formularse las alegaciones por la parte demandada, ya que el marco normativo aplicable en el momento de dictar la Sentencia es muy diferente. Por ello, el Tribunal no va a tener la necesidad de efectuar el análisis y valoración de los argumentos jurídicos de una y otra parte para pronunciarse en contra de la inconstitucionalidad global de la Ley, ya que su adecuación al bloque de la constitucionalidad no admite duda alguna tras la aprobación de la Ley Orgánica de transferencias.

De este modo, nos encontramos en la actualidad con un marco de referencia muy diferente al existente cuando se promulgó la Ley recurrida: por un lado, existen posicionamientos políticos divergentes en cuanto a la oportunidad de crear un tercer canal autonómico aragonés en los términos establecidos por aquélla; por otro, el ordenamiento aplicable ha sufrido una alteración sustancial que evita cualquier controversia sobre el título competencial general, lo que no va a impedir que entremos a continuación a examinar los razonamientos jurídicos de las dos representaciones en el escrito de recurso y alegaciones, además del contenido del pronunciamiento jurisdiccional sobre los artículos concretos subsidiariamente impugnados.

II. LAS ARGUMENTACIONES DE AMBAS PARTES SOBRE LA EXISTENCIA DE TÍTULO COMPETENCIAL GENERAL SUFICIENTE

Como ya se ha indicado, el Abogado del Estado solicitaba en su escrito de recurso la declaración de inconstitucionalidad de la Ley en su conjunto. Pero su argumentación, como la propia Sentencia pone de relieve en su Fundamento Jurídico 1.^º, incurre en una aparente contradicción. Por un lado, manifiesta la representación del Estado que la Comunidad Autónoma de Aragón sólo podrá ejercer competencias en materia de «prensa, radio y televisión», según el tenor del artículo 37 de su Estatuto de Autonomía, previa reforma del mismo transcurridos cinco años desde su aprobación, o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación de la materia en cuestión (art. 150.2 CE), circunstancia que no se obvia por la existencia de la Disposición Transitoria decimocuarta del Estatuto, que únicamente prevé un régimen transitorio conforme al cual se emitirá por la segunda cadena una programación específica para Aragón por parte de RTVE hasta tanto se transfiera el tercer canal de titularidad estatal; dicho esto, recuerda el Abogado del Estado que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ninguna de las dos Leyes dictadas por el Estado para ordenar esta materia (Estatuto de RTVE y Ley del Tercer Canal) poseen la naturaleza de una verdadera norma atributiva de competencias que no se hubiesen obtenido ya por el propio Estatuto de Autonomía, sino de nuevas normas delimitadoras o definidoras de competencias ya existentes. Por otro lado, sin embargo, de manera contradictoria con los razonamientos expuestos y con el petitum que en la demanda se formula —la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de toda la Ley—, concluye que la Comunidad Autónoma carece únicamente de competencias en materia de «radiodifusión sonora», puesto que, en lo que a la televisión atañe, ésta «disfruta de la facultad de gestionar un canal de televisión de titularidad estatal —el denominado tercer canal—, lo que se ha llevado a cabo mediante la Ley 4/1983, de 26 de diciembre, que indudablemente participa por remisión expresa del carácter de norma básica y definidora de competencias que posee la Ley 4/1980 (STC 10/1982)».

Como es lógico, esta última afirmación de la Abogacía del Estado es aprovechada por los representantes de las Cortes de Aragón y de la Diputación General de Aragón, quienes en sus escritos de alegaciones lo primero que hacen es corroborarla, destacando al mismo tiempo la paradoja que supone solicitar la declaración de inconstitucionalidad global de la Ley cuando el único aspecto que se cuestiona es el relativo a un eventual servicio de radiodifusión.

No obstante, al margen de este hecho de evidente relieve, los letrados de la Comunidad Autónoma aragonesa se esfuerzan en justificar la competencia de ésta para aprobar la Ley recurrida, y el eje de su argumentación no se fundamenta tanto en demostrar la existencia de las competencias generales en materia de «prensa, radio y televisión», a que hace referencia el artículo 37 del Estatuto de Autonomía, como de justificar la posibilidad de toda Comunidad Autónoma de solicitar del Estado y gestionar, previa concesión, un Tercer Canal en los

términos establecidos en la legislación estatal básica (el Estatuto de RTVE y la propia Ley del Tercer Canal).

En este sentido, subrayan que son cosas distintas el desarrollo legislativo de las normas básicas en materia de radio y televisión y la regulación contenida en la Ley 8/1987 de las Cortes de Aragón: una cosa es ser titular de competencias legislativas y ejecutivas para desarrollar la legislación básica del Estado en las citadas materias, y otra bien diferente aprobar una Ley estableciendo la organización de un ente público a cuya existencia condiciona la Ley del Tercer Canal el otorgamiento de la concesión del servicio público de televisión. Así explican que, a pesar de no tener reconocidas la Comunidad Autónoma en su Estatuto competencias genéricas en la materia, la Disposición Transitoria decimocuarta se refiere a la futura existencia de un canal propio de televisión. Argumentan que el artículo 2 del Estatuto de la Radio y Televisión y la Ley reguladora del Tercer Canal no atribuyen, en sentido estricto, una competencia no prevista estatutariamente, suplantando la función de los Estatutos y de las Leyes Orgánicas de delegación o transferencia, sino que en realidad instrumentan mediante la técnica concesional un procedimiento para que el Estado pueda conceder a las Comunidades Autónomas la gestión de un tercer canal «en los términos previstos en los respectivos Estatutos de Autonomía, en el Estatuto de la Radio y la Televisión, en sus disposiciones complementarias de orden técnico y en la presente Ley» (art. 1 de la Ley reguladora del Tercer Canal). Todo ello lo interpretan en el sentido de que la habilitación normativa podrá provenir alternativamente, en este caso, bien de los propios Estatutos, bien directamente de las dos Leyes estatales precitadas.

Consideran, en consecuencia, que no se está tanto ante un problema de atribución de competencias en materia de radiodifusión y televisión como ante la mera gestión de un canal de televisión, cuya titularidad, con todas las facultades que ello supone, permanece en manos del Estado. Si para poder solicitar la concesión la propia legislación estatal previa exige como condición previa la aprobación de la Ley autonómica, la cobertura constitucional de la misma sería evidente.

No obstante, teniendo en cuenta que la Abogacía del Estado reconoce la posibilidad de que la Comunidad Autónoma gestione el Tercer Canal, insiste especialmente la representación de la Comunidad Autónoma en desmontar la argumentación de aquella en relación con la inexistencia de competencias en materia de radiodifusión sonora: las razones irán, lógicamente, en la misma dirección que las antes reseñadas. La Comunidad Autónoma de Aragón no estaría en este caso ejerciendo efectivamente las competencias que en materia de radiodifusión sonora le atribuye el artículo 37 de su Estatuto (con carácter diferido en el tiempo y condicionado al cumplimiento de los requisitos a que antes se ha hecho referencia), que implicarían un amplio haz de facultades de desarrollo legislativo y ejecución en materia de radiodifusión, sino únicamente estableciendo la previsión de que, en el futuro, la Comunidad Autónoma pueda gestionar a través también de concesión del Estado, titular indiscutido del servicio, una emisora o red regional de emisoras de radiodifusión; posibilidad que encuentra, además, su cobertura legal en el propio artículo 2.3 del Estatuto de la Radio y Televisión, en el

que, al referirse a las leyes autonómicas que habrán de dictarse, extiende su contenido a la organización y control parlamentario de la «radiodifusión» y televisión en el correspondiente ámbito territorial.

Como ya se ha indicado, no se tendrá la oportunidad de conocer el juicio que al Tribunal Constitucional le merecen estas argumentaciones. La entrada en vigor de la Ley Orgánica de transferencias a las Comunidades Autónomas de menor nivel competencial, con la correspondiente inclusión de la materia de «prensa, radio y televisión», y el antes aludido carácter objetivo y abstracto de los recursos de inconstitucionalidad es suficiente para que el Alto Tribunal reconozca la competencia a la Comunidad Autónoma para dictar la Ley mencionada en el momento de pronunciarse la Sentencia.

III. ARTÍCULOS IMPUGNADOS QUE LA SENTENCIA DECLARA INCONSTITUCIONALES EN SU TOTALIDAD O EN PARTE (arts. 8 y 11.2)

Junto a la impugnación global de la Ley, el Abogado del Estado solicita la declaración de inconstitucionalidad de sus artículos 7.k), 8, 11 y 22.

Centraremos ahora nuestra atención en el juicio que merecen al Tribunal Constitucional los artículos 8 y 11 de la Ley recurrida, que ofrecen un mayor interés por su contenido y relieve jurídico.

1) ARTÍCULO 8

En el artículo 8 de la Ley aragonesa se establece el régimen de adopción de acuerdos por el Consejo de Administración de la Corporación, especificándose que «se adoptarán por mayoría de los miembros presentes salvo en los supuestos comprendidos en los apartados b), e), g), h), j) y m) del artículo anterior, que requerirán mayoría absoluta».

La redacción de este precepto se separa en este último punto de la norma básica de referencia, el artículo 8.2 del Estatuto de RTVE, que exige para ese tipo de acuerdos mayoría de dos tercios.

El recurrente alega que se trata de un precepto básico y que, por tanto, la ley de desarrollo debe respetarlo en su integridad. Los letrados de las Cortes de Aragón y de la Diputación General de Aragón interpretan el término «criterios », utilizado por el artículo 2.3 del Estatuto de RTVE, como principios fundamentales o «esquema básico» que no deben impedir un margen de actuación de cada Comunidad Autónoma para adaptarlos a su particular realidad, considerando que al establecerse una mayoría cualificada ya se respetan los principios básicos de la ley estatal. Destacan, asimismo, en apoyo de sus tesis, que otras leyes autonómicas anteriores establecen este sistema de adopción de acuerdos sin haber sido impugnadas por el Gobierno.

No son aceptados estos argumentos por el Tribunal Constitucional, que manifiesta en su Sentencia (Fundamento Jurídico 4.º) que el reforzamiento de la mayoría para adoptar determinados acuerdos tiene como fundamento «garantizar el pluralismo político en tanto que valor superior del ordenamiento jurídico (1.1 CE), y estimular el más amplio consenso entre los elegidos por las distintas fuerzas parlamentarias en la adopción de ciertas decisiones», recordando que en las SSTC 61/1993 (Fundamento Jurídico 5.º) y 62/1993 (Fundamento Jurídico 2.º) ya se ha pronunciado en el sentido de que «las previsiones legales de las Comunidades Autónomas en las que se reduzca el quórum de asistencia y la mayoría de votos exigible en un órgano colegiado, respecto de lo fijado como un mínimo indispensable e infranqueable en la ley estatal que formalice las bases, deben, en principio, estimarse inconstitucionales».

En consecuencia, declara inconstitucional el artículo 8 de la Ley aragonesa.

No parece que pueda sorprender demasiado la decisión del Tribunal: en efecto, el tipo de mayoría para la adopción de acuerdos es en muchas ocasiones una cuestión de primera importancia que responde a una determinada concepción previa de los principios de funcionamiento de un órgano colegiado. Y si esa norma es básica, difícilmente puede defenderse que esas mayorías puedan ser alteradas para adaptarlas a la realidad (o conveniencia) política de cada Comunidad Autónoma.

2) ARTÍCULO 11

El artículo 11 de la Ley es del siguiente tenor:

«1. La Diputación General podrá cesar al Director General, oído o a propuesta del Consejo de Administración, mediante resolución motivada, por alguna de las siguientes causas:

- a) Imposibilidad física o enfermedad de duración superior a tres meses continuos.
- b) Incompetencia manifiesta o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley.
- c) Condena en Sentencia firme por delito doloso.
- d) Por incurrir en alguna de las causas de incompatibilidad.

2. Asimismo, y a propuesta motivada del Consejo de Administración, adoptada por mayoría de dos tercios del número de sus miembros, la Diputación General cesará al Director General».

El Abogado del Estado aduce que con tal regulación «se convierte en vinculante para el Gobierno autonómico el cese del Director General de la Corporación, al tiempo que no se limitan de forma taxativa las causas de cese y que, por ambas razones, se vulnera el artículo 12.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, que obliga a fundar dicho cese en alguna de las causas previstas en su elenco y, a la par, concibe el cese del Director General por el Gobierno autonómico como una facultad potestativa de éste después de oír al Consejo de Administración».

Los letrados de la Comunidad Autónoma consideran, por contra, que la no transcripción literal de los preceptos del Estatuto de RTVE no rompe ningún «criterio», y que si la Comunidad Autónoma de Aragón considera, en virtud de su autonomía general, que, dentro del esquema organizativo diseñado por la Ley 4/1980 (Gobierno, Consejo de Administración, Dirección General), el primero de ellos debe quedar más vinculado al Consejo de Administración, no parece que existan posibles objeciones al respecto.

Para el Alto Tribunal, la adecuación del artículo 11.1 de la Ley recurrida al 12.1 de la Ley estatal no admite duda. De hecho, la única modificación relevante introducida es la posible propuesta de cese del Consejo, que no debe considerarse, tal y como está redactado este párrafo, vinculante para el Gobierno, ya que se utiliza el término «podrá».

Los problemas surgen, sin embargo, con el párrafo 2 del artículo 11. En él se establece la posibilidad de que, por mayoría de dos tercios, el Consejo eleve una propuesta de cese vinculante para el Gobierno, posibilidad no contemplada con ese carácter en el artículo 12 del Estatuto de RTVE. Y ello para el Tribunal sí supone una modificación sustancial del mecanismo de relaciones entre el Consejo de Administración (órgano de elección parlamentaria) y el Ejecutivo que prevé la Ley estatal, lo que le lleva a declarar la inconstitucionalidad del apartado 2 del artículo 11 de la Ley autonómica.

Tampoco en este caso el fallo puede sorprender demasiado. El Estatuto de RTVE configura un sistema de organización y funcionamiento de la radio y televisión pública en el que el Ejecutivo ocupa la posición de mayor peso. Indudablemente, la solución de la Ley aragonesa puede ser más acertada en la medida que posibilita una mayor capacidad de decisión de los representantes parlamentarios y se sitúa, por tanto, en la línea de quienes reclaman una más intensa dependencia del Parlamento de dicho medio. Frente a lo que ocurría con el artículo anteriormente comentado (disminución por la Ley aragonesa de una mayoría cualificada), en este caso, la opción de la norma autonómica podría ser hasta más democrática.

Sin embargo, son cosas bien distintas la bondad de una solución política y la competencia legal para adoptarla: en este supuesto, estamos ante una norma básica estatal clara y definida y una jurisprudencia constitucional que ofrece poco margen para la duda.

IV. ARTÍCULOS IMPUGNADOS QUE LA SENTENCIA NO CONSIDERA INCONSTITUCIONALES [arts. 7.k) y 22]

Las argumentaciones de ambas partes y la fundamentación jurídica de la Sentencia ofrecen mucho menor interés en relación con la impugnación de los artículos 7.k) y 22 de la Ley.

1) ARTÍCULO 7.K)

El artículo 7.k) establece que corresponde al Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión la facultad de «constituir la Junta General de las Sociedades».

El Abogado del Estado lo impugna por considerar que esta facultad no está relacionada entre las correspondientes de la Ley estatal, y porque aprecia que se está asignando al Consejo de Administración «la naturaleza, como órgano societario, de Junta General de las Sociedades».

La interpretación que de la dicción del precepto efectúa el representante del Estado parece errónea, ya que, como argumentan los letrados de la Comunidad Autónoma y reconoce la propia Sentencia, «constituir la Junta General de Sociedades» no significa que sea el propio Consejo de Administración quien asuma tal papel, sino que se trata de atribuir a dicho Consejo la constitución de la Junta General de Sociedades.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional recuerda que la ausencia de previsión de tal facultad en la norma básica no puede equipararse a su exclusión o prohibición en la norma autonómica de desarrollo sin más razonamientos.

El Tribunal, de este modo, considera constitucional el precepto.

2) ARTÍCULO 22

El artículo 22 de la Ley, modificado a través de una enmienda aprobada en su precipitada tramitación parlamentaria, se refiere al derecho de rectificación de las informaciones radiodifundidas o televisadas, remitiéndose al respecto en bloque al artículo 25 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión.

Este último precepto había sido derogado, en el momento de promulgarse la Ley, por la Disposición Derogatoria de la Ley 2/1984, de 26 de marzo, que introdujo un régimen jurídico distinto al instituido por aquel precepto.

Para el Tribunal Constitucional, de la dicción del precepto no parece posible otra interpretación que la de la voluntad del legislador de remitirse a la legislación estatal vigente en la materia, por lo que un error de técnica legislativa, que critica, no debe forzar una declaración de inconstitucionalidad del precepto.

La única conclusión que de sus consideraciones podemos extraer es la necesidad de que las urgencias políticas no condicionen el necesario estudio técnico que requiere la aprobación de todo proyecto legislativo, y de que exista una cada vez mayor sensibilización por el rigor jurídico y la calidad normativa de las leyes autonómicas.