

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

8463 *Pleno. Sentencia 78/2017, de 22 de junio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 8112-2006. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña. Competencias sobre telecomunicaciones y medios de comunicación social: nulidad de los preceptos legales autonómicos que desconocen la competencia exclusiva del Estado para la planificación del espacio radioeléctrico, contradicen la normativa básica estatal en materia de licencias para servicios de comunicación audiovisual cuya prestación exige el uso del espectro radioeléctrico y atribuyen a las instituciones autonómicas determinadas competencias de inspección, control y sanción; interpretación conforme con la Constitución de diversos preceptos legales.*

ECLI:ES:TC:2017:78

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente; doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 8112-2006, promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda, cuarta y sexta de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña. Han formulado alegaciones las Letradas de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña y se ha personado el Senado. Ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 1 de agosto de 2006 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal escrito del Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, por el que se interpone recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda, cuarta y sexta de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña. La impugnación se fundamenta en los motivos que, en síntesis, se exponen a continuación:

A) El Abogado del Estado examina, en primer lugar y desde un planteamiento general, la distribución constitucional de competencias en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE) y de medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), señalando que en la delimitación de ambos títulos competenciales incide la convergencia del sector de las telecomunicaciones y el sector del audiovisual de las tecnologías de la información, lo que contribuye a difuminar las fronteras entre ellos. A continuación, realiza una precisión terminológica: mientras en el Derecho europeo, recogido en las Directivas 2002/21/CE (Directiva marco), 2002/19/CE (Directiva acceso), 2002/20/CE (Directiva autorización) y 2002/22/CE (Directiva servicio universal), se habla de «comunicaciones electrónicas y recursos asociados», en la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones, se integran en el concepto de «telecomunicaciones» ambos términos, sometiendo el régimen de las redes que son soporte de los servicios de radiodifusión y televisión al régimen general de comunicaciones electrónicas y excluyendo, por el contrario, los aspectos relativos a los contenidos de carácter audiovisual, al régimen básico de los medios de comunicación social, al control editorial de los contenidos y a los servicios de la sociedad de la información. De este modo, el título competencial definido en el artículo 149.1.21 CE ejerce una cierta vis atractiva sobre aspectos que podrían estar en la frontera con otros títulos competenciales, en especial con el recogido por el artículo 149.1.27 CE.

Con apoyo en la doctrina de este Tribunal –con cita de las SSTC 26/82, de 24 de mayo; 44/1982, de 8 de julio; 248/1988, de 20 de diciembre; 108/1993, de 25 de marzo; 167/1993 y 168/1993, de 27 de mayo; 244/1993, de 15 de julio; 278/1993, de 23 de septiembre, y 127/1994, de 5 de mayo, entre otras–, recuerda el Abogado del Estado que los títulos competenciales en juego tienen un alcance distinto y se delimitan mutuamente impidiendo el vaciamiento de sus contenidos respectivos y, en este sentido, aunque no puedan desligarse totalmente, no deben llegar a solaparse para evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas en materia de radio y televisión (STC 168/1993). En relación con la delimitación competencial y para evitar ese vaciamiento, el Abogado del Estado señala como la doctrina constitucional ha declarado que aquellos aspectos de la radiodifusión directamente conectados con el ejercicio de las libertades reconocidas en el artículo 20 CE en los que prevalece la consideración de la radio y televisión como medios de comunicación social (como el otorgamiento de concesiones) encuentran natural acomodo en la competencia reconocida en el artículo 149.1.27 CE (SSTC 168/1993 y 244/1993). En cambio, aquellos otros aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte del que se sirven la radio o la televisión –como las ondas electromagnéticas– se engloban en la materia de las radiocomunicaciones y, por tanto, se encuadran en la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE para ordenar el dominio público radioeléctrico, siendo constitucionalmente legítimo que el Estado aborde desde una concepción unitaria la ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación (STC 168/1993). El empleo de uno u otro punto de conexión, como señaló la STC 244/1993, debe venir presidido por una inevitable cautela: habida cuenta de que el título reconocido en el artículo 149.1.21 CE tiene un carácter más expansivo que el definido en el artículo 149.1.27 CE, por lo que la regla de deslinde debe interpretarse restrictivamente. Así, las competencias autonómicas para el otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada vienen condicionadas por las bases fijadas en la legislación estatal, permaneciendo en el ámbito de la regulación estatal la delimitación del espectro público radioeléctrico, la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y cumplimiento de normativa internacional (STC 168/1993), así como la inspección y control de las condiciones técnicas de las emisoras (STC 26/1982).

El Abogado del Estado concluye, este primer apartado, realizando una apreciación de conjunto de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña; considera que ha sido redactada conforme a criterios legislativos propios, sin tener en cuenta las normas estatales de telecomunicaciones ni las básicas sobre radio y televisión. Incluso en el caso de que la armonización de las normas estatales y la Ley 22/2005 fuese posible, la aplicación conjunta de ambas legislaciones, general y territorial, resultaría problemática y confusa para los empresarios que decidan actuar en el sector audiovisual.

A tales efectos, trae a colación la STC 148/2006, de 11 de mayo, en cuyo FJ 9, en la que el Tribunal utilizó el argumento de la «multiplicación por diecisiete legisladores autonómicos» para subrayar la necesidad de valorar el impacto global que un tipo de ley o medida autonómica pueda tener en el conjunto nacional si se generalizara. No es necesario describir –añade– el impacto que produciría sobre el mercado de las telecomunicaciones y el sector del audiovisual la generalización de una ley como la Ley 22/2005. Hipotético escenario en el que, a juicio del Abogado del Estado, las competencias que el artículo 149.1.27 CE atribuye al Estado quedarían reducidas prácticamente a nada, y resultarían seriamente afectadas las competencias sobre telecomunicaciones ex artículo 149.1.21 CE.

B) Entrando ya en las cuestiones de orden sustantivo relativas a los preceptos de la norma autonómica impugnados, el Abogado del Estado estructura el recurso en dos bloques atendiendo al título competencial vulnerado. En un primer bloque, expone los argumentos por los que determinados preceptos de la Ley 22/2005 vulneran el artículo 149.1.21 CE que otorga al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones.

a) En primer lugar, examina los preceptos de la Ley 22/2005 referidos a la regulación del espectro radioeléctrico. Análisis que empieza recordando que la Ley 32/2003, norma que regula esta materia, se dicta, según se afirma explícitamente en su disposición final segunda, al amparo de la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.21 CE en materia de telecomunicaciones, salvo lo relativo a los servicios de difusión de radio y televisión por cable (disposición adicional décima), el fomento por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones de la competencia en los mercados de servicios audiovisuales (disposición transitoria octava) y el régimen de los títulos habilitantes para la prestación de los servicios de difusión de radio y televisión por cable (disposición transitoria décima) que se dictan al amparo de la competencia básica reconocida en el artículo 149.1.27 CE. La citada Ley tiene por objeto, según su artículo 1, «la regulación de las telecomunicaciones que comprende la explotación de las redes y la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas y los recursos asociados», excluyendo de su ámbito de aplicación el régimen de los contenidos audiovisuales transmitidos a través de las redes, el régimen básico de los medios de comunicación social y la regulación de los servicios que suministren contenidos trasmisibles mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas, de las actividades que consistan en el ejercicio del control editorial de esos contenidos y los servicios de la sociedad de la información regulados en la Ley 34/2002, de 11 de julio, que no consistan en su totalidad o principalmente en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas.

Además –se recuerda–, se define el espectro radioeléctrico, en el artículo 43.1 de la Ley 32/2003, como un bien de dominio público cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponden al Estado; competencia estatal que incluye la elaboración y aprobación de los planes generales de utilización, el otorgamiento del derecho de su uso y el establecimiento de las condiciones para su ejercicio que sean precisas y la comprobación técnica de las emisiones radioeléctricas; asimismo, la inspección, detección, localización, identificación y eliminación de las interferencias perjudiciales, irregularidades y perturbaciones en los sistemas de telecomunicaciones, y la utilización del espectro radioeléctrico mediante redes de satélites.

Correspondiendo al Gobierno el desarrollo reglamentario de las condiciones de gestión del dominio público radioeléctrico (ex arts. 43 y 44 de la Ley 32/2003), afirma el Abogado del Estado que no se puede pretender que corresponda únicamente al Estado fijar las determinaciones básicas de la planificación del espectro radioeléctrico y que la Comunidad Autónoma pueda regular la coordinación entre la planificación del espacio radioeléctrico estatal y el de la Generalitat. En este sentido, recuerda como se ha expresado el Tribunal en su STC 168/1993 –relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones–, cuando señala como «consecuencia lógica de la configuración constitucional de la radiocomunicación (art. 149.1.21 CE) en nuestro ordenamiento como una competencia exclusiva del Estado,

y de las subsiguientes facultades estatales para dictar normas que delimiten la utilización del espectro radioeléctrico», el que la implantación de los servicios públicos de radiodifusión sonora se efectúe de acuerdo con los planes técnicos nacionales aprobados por el Gobierno. Y, a *sensu contrario*, «la imprevisión legal de la participación autonómica, dado el carácter exclusivo de la competencia estatal, no puede merecer reproche desde la estricta óptica de las reglas de distribución competencial».

Conforme al marco legal descrito, el Abogado del Estado aduce que los arts. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 49, 53.1 a), 54 h), 55.4 b), 57.1 a), 57.3, 70.7, 70.8, 111.2, letras c), h), j) y k), 127.2 y la disposición transitoria cuarta infringen el citado título competencial.

Afirma el Abogado del Estado la inconstitucionalidad de los arts. 17 a 22 de la Ley 22/2005 en cuanto persiguen degradar la competencia plena y exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación a una competencia meramente de «bases» e «instrumental» de la materia audiovisual, debiendo limitarse el legislador general de telecomunicaciones a establecer un «mínimo común normativo» subordinado, en materia de radio y televisión, a las decisiones sustantivas que el legislador autonómico pueda adoptar. El punto de partida de esta concepción es el artículo 17, según el cual «a efectos de la presente Ley, se entiende que la planificación y la gestión del espacio radioeléctrico son un elemento instrumental de los servicios de comunicación audiovisual que utiliza este espacio para su realización». Y en el mismo sentido se expresa el preámbulo de la Ley 22/2005 cuando afirma que, el partir de esa concepción instrumental del espectro, permite diferenciar entre las competencias de telecomunicaciones y sobre medios de comunicación, añadiendo que la Generalitat, en la medida en que tiene competencias en materia audiovisual en el ámbito de todo o parte del territorio de Cataluña, también pueda gestionar el medio por el que se prestan dichos servicios, disponiendo de una capacidad gestora sobre todos los elementos que intervienen en la comunicación audiovisual, sin excluir los técnicos, cumpliendo así una intervención integral. El artículo 17 de la Ley 22/2005 es inconstitucional, según el Abogado del Estado, por carecer la Generalitat de competencias para configurar la planificación y gestión del dominio radioeléctrico como elemento sustantivo o material.

Por su parte, el artículo 18 de la Ley 22/2005 al atribuir al Gobierno de Cataluña, previo informe del Consejo del Audiovisual de Cataluña, la elaboración y aprobación de los planes de radio y televisión en Cataluña –y en el mismo sentido, el artículo 111.2 h) en el que se concretan las competencias del Gobierno– teniendo en cuenta las disposiciones básicas del Estado sobre planificación del espectro, vulnera –a su juicio– el orden constitucional de distribución de competencias. El apartado tercero del mencionado artículo 18 y el artículo 19 de la Ley 22/2005 vulneran también la competencia exclusiva del Estado en materia de planificación del espectro radioeléctrico, al referirse al contenido de los planes técnicos de radio y televisión (previsiones completadas en los apartados séptimo y octavo del art. 70 de la Ley 22/2005) e incluir en ellos la ordenación del espectro (sistemas de difusión de señales, bandas, canales, frecuencias, potencias y emplazamientos necesarios para la prestación del servicio y delimitación de los ámbitos de cobertura). Lo mismo cabe decir, según el Abogado del Estado, con idéntico fundamento constitucional del artículo 20 de la Ley 22/2005 en cuanto atribuye a la Administración de la Generalitat la gestión de tales planes; del artículo 21 de la Ley 22/2005 que fija los principios de la planificación y gestión de los planes técnicos y del artículo 22 que regula la coordinación entre la planificación del espectro estatal y la autonómica.

El artículo 22 de la Ley 22/2005 es, en opinión del Abogado del Estado, la culminación de todo el inconstitucional título II, puesto que se afirma «con total desahogo que existen dos espacios radioeléctricos, uno del Estado y otro de la Generalitat, que deben ser objeto de coordinación y en su caso regirse por instrumentos de cooperación», cuando ni hay dos espacios sino uno (estatal), ni hay competencias catalanas. El apartado segundo del citado precepto impone un informe preceptivo del Gobierno de la Generalitat en la «habilitación de bandas, canales o frecuencias» (competencia que es estatal conforme al artículo 149.1.21 CE) tanto si afecta «al territorio de Cataluña» como «a un ámbito más

amplio». El establecimiento del carácter preceptivo del informe, subraya el Abogado del Estado, compete a la norma estatal y no a la autonómica.

La configuración de una competencia autonómica de planificación del espectro radioeléctrico está también presente en otros preceptos que la presuponen y que, por ello, han sido impugnados, ya que la inconstitucionalidad del título II de la Ley 22/2005 comportará que sean también contrarios a la Constitución los artículos 49; 53.1 a); 54 h); 55.4 b); 57.1 a) y 3; 70.7 y 8; 111.2 c), h), j) y k), y 127.2 y la disposición transitoria cuarta. Concretamente, continúa argumentando el Abogado del Estado, los apartados séptimo y octavo del artículo 70 de la Ley 22/2005 no pueden reconocer la competencia autonómica para determinar el contenido necesario o posible de la planificación del espectro; atribuyendo el artículo 111.2, letras h), j) y k) al Gobierno de Cataluña competencias que son exclusivas del Estado como la tramitación de los procedimientos de modificación de parámetros técnicos contenidos en la licencia o autorización, lo que implica el ejercicio de competencias sobre el espectro. Por su parte –se añade–, la disposición transitoria cuarta que prevé que los concesionarios de servicios de televisión digital terrestre (TDT) de ámbito autonómico o local puedan utilizar simultáneamente tecnología analógica durante el proceso de transición a la televisión digital en función de las disponibilidades del espectro, contradice lo dispuesto en el apartado cuarto de la disposición transitoria segunda de la Ley estatal 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres –en la redacción dada por la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, la liberalización de la televisión por cable y el fomento del pluralismo–, violando la competencia exclusiva sobre telecomunicaciones en la que se enmarca el paso de una tecnología a otra.

También vulneran las competencias estatales en materia de telecomunicaciones, afirma el Abogado del Estado, las previsiones de la Ley 22/2005 que atribuyen la inspección, control y sanción de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual al Gobierno de la Generalitat [art. 111.2 j) de la Ley 22/2005], obviando que la inspección no puede separarse de la competencia estatal sustantiva sobre los extremos técnicos del soporte o instrumento del que se sirve la televisión o radio, y que el artículo 50 de la Ley 32/2003 atribuye dicha función a la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y al Ministerio de Ciencia y Tecnología. Inconstitucionalidad que también extiende al artículo 127.2 al prever que corresponde al «órgano competente dentro de la Administración de la Generalitat» la inspección de dichos aspectos técnicos; en particular, en lo que concierne a las características y al estado de las instalaciones y equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico.

Se denuncia, igualmente, la inconstitucionalidad del artículo 54 h) de la Ley 22/2005 al establecer como una obligación del titular de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual «abonar la tasa o prestación equivalente» para realizar el servicio mediante el uso del espectro radioeléctrico. Si se trata, como parece, de una tasa por reserva del espectro, su inconstitucionalidad deriva, a juicio del representante del Gobierno, de que dicha tasa se liquida y se percibe por el Estado tal como se dispone en el artículo 49 de la Ley 32/2003, correspondiendo la infracción por impago de la tasa al Estado y no al legislador autonómico.

b) En segundo lugar, es objeto de impugnación un conjunto de preceptos relativos al establecimiento de obligaciones de servicio público a operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas –en concreto, los artículos 1 a), 2 b) y d), 28, 33.5, 66 a 69 y 133.l) de la Ley 22/2005–, cuando la Comunidad Autónoma, a juicio del Abogado del Estado, sólo podría dirigir este tipo de obligaciones a los prestadores de servicios audiovisuales, pero no a los operadores que explotan las redes públicas para la prestación de servicios de radiodifusión.

Subraya el Abogado del Estado que la distinción entre telecomunicaciones y medios de comunicación social, basada en la interactividad o bidireccionalidad de los servicios, es la cuestión capital; de este modo, se insertan en las telecomunicaciones los servicios interactivos, punto a punto, bidireccionales, que ofrecen posibilidades de configuración al

usuario que elige el momento, forma y contenido del servicio; mientras que en el ámbito de los medios de comunicación social entran los servicios caracterizados por la difusión punto-multipunto, unidireccionales, sin interactividad plena y con cierto carácter pasivo de pura recepción. Si bien la Ley 22/2005 se reduce, en principio, al sector audiovisual, en opinión del Abogado del Estado, mezcla ambos sectores, al introducir el concepto de distribuidor de servicios de comunicaciones audiovisuales [art. 1 a)], e incluir en su ámbito de aplicación a: los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilizan el espectro radioeléctrico [ex art. 2 b)]; y los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas [ex art. 2 d)] respecto de los que, además, no se enuncia ningún criterio delimitador –como domicilio u operación en Cataluña–, y cuya regulación, se añade, es competencia exclusiva del Estado, al tratarse de operadores de telecomunicaciones. En relación con los distribuidores que pudieran actuar en toda España, no hay objeción –se afirma– a que deban cumplir las especiales «obligaciones y responsabilidades» que les impongan cada una de las leyes autonómicas.

Continúa el Abogado del Estado en su exposición afirmando que el título III de la Ley 22/2005 (arts. 23 a 34) contiene una definición de «servicio público audiovisual en Cataluña» que no se ajusta a la establecida en los artículos 25 y 26 y en la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones, preceptos con carácter básico. La imposición a los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas de «otras obligaciones de servicio público» distintas a las del servicio universal se regula en la Ley 32/2003, cuyo artículo 25 establece las necesidades y razones de interés general que han de concurrir para que el Gobierno pueda decidirlo. En la misma línea, la disposición adicional séptima de la citada Ley 32/2003 remite al reglamento la regulación de las condiciones aplicables a los operadores de redes públicas de comunicaciones electrónicas en materia de acceso condicional a los servicios de televisión y radio digitales, permitiendo a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones imponer obligaciones a los operadores que dispongan de interfaces de programa de aplicaciones y guías electrónicas de programación para que faciliten el acceso a estos recursos en condiciones razonables, justas y no discriminatorias.

Atendiendo al marco legal descrito, considera el Abogado del Estado que el artículo 28 de la Ley 22/2005 impone a «los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual que explotan redes públicas» la obligación de garantizar el acceso de todos los usuarios a los servicios audiovisuales de la Corporación catalana de medios audiovisuales sin coste. Al referirse a una obligación relacionada con la recepción de contenidos se enmarca en el artículo 149.1.27 CE. En el resto de artículos concurre el vicio de inconstitucionalidad que se denuncia puesto que se imponen obligaciones de servicio público a operadores de redes y comunicaciones electrónicas: así, a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual el artículo 33.5 de la Ley 22/2005, les exige garantizar la disponibilidad del servicio público de comunicación audiovisual local a todos los usuarios; el artículo 66, la obligación de transmisión obligatoria de los canales de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales y de los entes locales gestores del servicio público; el artículo 67, la obligación de distribuir los canales de programadores independientes; el artículo 68, la obligación de disponibilidad de interfaces de programa de aplicaciones, guías electrónicas de programación y otros sistemas de acceso; y el artículo 69, el deber de ofrecer, en función de la tecnología, los mecanismos para limitar el acceso a determinados espacios a los menores sin coste complementario. A ellos se añade el artículo 133.I) de la Ley 22/2005, en el que se califica de infracción grave, el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la ley a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual.

Concluye el Abogado de Estado afirmando que la Ley 22/2005 introduce un concepto de nueva creación, el de «distribuidor de servicios de comunicación audiovisual», y lo define de tal forma que puede englobar a los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, expandiendo injustificadamente la competencia autonómica en detrimento de la exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones.

c) Entiende el Abogado del Estado, en tercer lugar, que en materia de mercados conexos, recursos asociados y gestor del canal múltiple, los arts. 39, 43, 47.2 y 68 de la Ley 22/2005 vulneran también la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE.

En relación con los sistemas de acceso condicional –entendidos como toda medida o mecanismo técnico que condicione el acceso en forma inteligible a un servicio protegido de radiodifusión sonora o televisiva al pago de una cuota u otra forma de autorización individual previa–, el Abogado del Estado recuerda que la materia fue inicialmente objeto de la Ley 17/1997, de 3 de mayo, por la que se incorporó la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión y se aprueban medidas adicionales para la liberalización del sector, y la disposición transitoria sexta de la Ley 32/2003 la mantiene en vigor hasta que no se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de los apartados 1 y 2 de su disposición séptima; regulando el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, las condiciones relativas a los sistemas de acceso condicional (art. 24).

Señala el representante del Gobierno que, sobre la base del marco legal aplicable, el artículo 68 de la Ley 22/2005 resulta inconstitucional al establecer que las condiciones aplicables a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, en materia de acceso condicional a los servicios de televisión y radio digital, se regulen por un reglamento autonómico. Igualmente y por el mismo motivo, se consideran inconstitucionales los arts. 39 c) y 43.2 de la Ley 22/2005, que también son objeto de otro motivo impugnación.

Resulta igualmente inconstitucional, según el Abogado del Estado por su inclusión en el ámbito de las telecomunicaciones, la regulación de las guías electrónicas de programación e interfaces de programa de aplicaciones que no se contemplaban en la Ley 17/1997, de 3 de mayo. Se trata, en términos de la Ley 32/2003, de recursos asociados de telecomunicaciones que permiten o apoyan la prestación de los servicios a través de una red de comunicaciones electrónicas, y respecto de los cuales la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones podrá establecer obligaciones a los operadores para que proporcionen acceso a los mismos de forma no discriminatoria y en condiciones razonables –disposición adicional séptima de la Ley 32/2003 y artículo 23.3 e) del Real Decreto 2296/2004–. El Abogado del Estado trae a colación la STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 10, en la que, en relación a los descodificadores, se afirmaba que el Real Decreto cuestionado no contenía una ordenación de esos derechos primarios directamente garantizados por el artículo 20 CE sino «más bien una regulación de los instrumentos técnicos que permiten su ejercicio ya que, o bien se refiere a las características técnicas que han de tener los instrumentos a utilizar por los operadores o bien trata de enmarcar su actividad en el régimen de mercado y tributario previsto en nuestro ordenamiento». Es, por ello, que el artículo 68.1 de la Ley 22/2005, y por conexión los arts. 39 c) y 43.2, son inconstitucionales ex artículo 149.1.21 CE al permitir al Consejo del Audiovisual de Cataluña imponer obligaciones a los operadores que dispongan de interfaces de programa de aplicaciones o de guías electrónicas de programación.

El Abogado del Estado denuncia la inconstitucionalidad del artículo 47.2 de la Ley 22/2005, con la misma línea argumental, en cuanto dispone que el Consejo del Audiovisual de Cataluña deberá establecer las condiciones de relación de los titulares de la licencia con el gestor del canal múltiple digital para garantizar la prestación del servicio de comunicación objeto de la licencia. A juicio del representante del Gobierno, el gestor del canal múltiple no es un prestador de servicios de difusión, sino un operador de red que debe disponer del título habilitante correspondiente que es la inscripción en el Registro de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, tal como resulta de la disposición adicional tercera del Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo por el que se aprueba el plan técnico nacional de televisión digital local, según el cual, «sin perjuicio de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones arbitrará en los conflictos que puedan surgir entre la entidades que accedan al aprovechamiento de programas dentro de un mismo canal múltiple, de conformidad con lo establecido en la Ley 32/2003».

Señala el Abogado del Estado que el artículo 10 de la Ley 32/2003 atribuye a la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, teniendo en cuenta las directrices de la Comisión Europea y la recomendación de mercados relevantes, la definición, mediante resolución, de los mercados de referencia relativos a redes y servicios de comunicaciones electrónicas; previsión desarrollada mediante el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento sobre mercados de comunicaciones electrónicas y acceso a las redes y numeración, en cuyo título II se regulan los mercados de referencia y las obligaciones aplicables a los operadores con un poder significativo en el mercado. Atendiendo al marco legal descrito, resultan inconstitucionales el artículo 39 c) de la Ley 22/2005 –que incluye, en su definición de mercados conexos a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, los mercados vinculados «que comprende la producción, la programación, la difusión o la distribución, la tenencia de derechos de retransmisión exclusiva, las guías electrónicas de programación, los sistemas de acceso condicional, los sistemas de navegación, los sistemas operativos de los descodificadores y del equipamiento de consumo de contenidos audiovisuales, y el mercado de la publicidad»–; y el artículo 43.2 de la Ley 22/2005 –que establece la posibilidad de que el Consejo del Audiovisual de Cataluña pueda basarse en un porcentaje inferior al 25 por 100 establecido en el apartado anterior «como criterio para determinar la existencia de una posición de influencia dominante en una determinada área de difusión o en uno de los mercados conexos, extremo este que debe motivarse adecuadamente»–. La inconstitucionalidad de estos preceptos estriba, en definitiva, no sólo en que se fijen como mercados conexos del audiovisual mercados que se enmarcan dentro del ámbito de las telecomunicaciones, sino también en la inclusión de la difusión o distribución que es un mercado específico de telecomunicaciones fijado por la Unión Europea.

C) En un segundo bloque de alegaciones, el Abogado del Estado expone las razones por las que determinados preceptos de la Ley 22/2005 infringen las normas básicas estatales del régimen de prensa, radio y televisión y, en general de todos los medios de comunicación social, según dispone el art.149.1.27 CE.

a) Con carácter general, el Abogado del Estado acoge la doctrina de este Tribunal sobre las normas básicas. Recuerda que las normas básicas deben cumplir unos requisitos formales (SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 4, y 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 5) – que en este caso no plantea ningún problema puesto que las bases se recogen en una Ley y además se califican expresamente de básicas– y materiales –en el sentido de que la regulación básica «no puede llegar ... a tal grado de detalle que no permita desarrollo legislativo alguno de las Comunidades Autónomas con competencias» (SSTC 102/1995, de 26 de junio, FJ 8, y 101/2005, de 20 de abril, FJ 5) cumpliendo «una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso»–. Lo que cabe calificar como básico es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3); esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional [STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 4 C)] dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende más a criterios estructurales que coyunturales (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1)– a partir del cual, cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés pueda introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en esa materia le asigne su Estatuto.

b) En primer lugar, el Abogado de Estado cuestiona la definición de servicios de radio y de televisión contenida en las letras e) y f) del artículo 1 de la Ley 22/2005, al considerar que no se ajusta al artículo 25 de la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones que tiene carácter básico, tal como se señala en su preámbulo. La definición contenida en la norma catalana resulta más amplia al incluir el servicio de comunicación audiovisual basado tanto en la emisión de sonidos no permanentes y organizados secuencialmente en el tiempo, como en la emisión de imágenes en movimiento y sonidos asociados organizados secuencialmente en el tiempo. En cambio, el artículo 25 de la Ley 31/1987,

tras calificar a los servicios de radiodifusión sonora y televisión por ondas terrestres como servicios públicos en los que «la comunicación se realiza en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente», entiende por televisión «la forma de telecomunicación que permite la emisión o transmisión de imágenes no permanentes, por medio de ondas electromagnéticas propagadas por cable, por satélite, por el espacio sin guía artificial o por cualquier otro medio». Y añade que, en el marco de la Ley 32/2003, resulta fundamental que la programación se difunda de un punto a múltiples puntos de recepción, sin posibilidad de interactuar con el servicio.

c) En segundo lugar, en relación con el ámbito de aplicación, se impugnan los arts. 1 d) y 2 c), d) y e) de la Ley 22/2005. El artículo 1 d) al definir los servicios de comunicación audiovisual incluye los servicios no lineales que la legislación de telecomunicaciones considera servicios de telecomunicaciones o de la sociedad de la información, por lo que, en opinión del representante del Gobierno, se vulnera la legislación básica estatal.

En relación con el artículo 2 de la Ley 22/2005, el Abogado del Estado parte del reconocimiento de la competencia del legislador autonómico para fijar el ámbito subjetivo de aplicación de la ley, lo que puede y debe realizar respetando el orden constitucional de competencias. Y señala que la concreción de puntos de conexión para hacer posible el ejercicio simultáneo de competencias autonómicas y estatales es un contenido típico de las normas básicas en las materias en las que el Estado tiene este tipo de competencias –en este caso, «el principio de territorialidad de las competencias autonómicas materializando la vinculación directa entre la actividad sobre la que se ejercen y el territorio autonómico» (SSTC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 6, y 173/2005, de 23 de junio, FJ 11)–. Sobre la base de este argumento, el Abogado del Estado alega que las letras c), d) y e) del artículo 2 de la Ley 22/2005 contravienen la legislación básica estatal.

La letra c) del artículo 2 declara la aplicación de la Ley 22/2005 a los prestadores del servicio de comunicación audiovisual que «tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella». Este criterio difiere del utilizado por el artículo 19.2 de la Ley 25/1994, de 12 de julio –en virtud de la cual se incorpora la Directiva 89/552/CE sobre coordinación de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva–, que establece que las Comunidades Autónomas ejercerán el control y la inspección para garantizar el cumplimiento de la ley en relación con los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepasen sus respectivos límites territoriales, siendo también competentes respecto de los servicios de televisión cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido un título habilitante dentro del correspondiente ámbito autonómico. Afirma el Abogado del Estado que los criterios utilizados por la Ley catalana no se requieren cumulativamente sino que puede bastar con que los prestadores de servicios tengan su domicilio en Cataluña aun cuando su ámbito de cobertura sea estatal, lo que supone incidir en el núcleo normativo propio de la competencia del Estado.

La letra d) del artículo 2 de la Ley 22/2005 determina su aplicabilidad a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de contenidos audiovisuales que se dirigen al público de Cataluña, en cuanto a las obligaciones y las responsabilidades determinadas por la Ley. En este caso, además de prever su aplicación a los operadores de telecomunicaciones, utiliza, según el representante del Gobierno, un criterio –«dirigirse al público de Cataluña»– que puede implicar la extensión de su ámbito a todos los operadores estatales.

La letra e) del artículo 2 de la Ley 22/2005 extiende la aplicación de la ley catalana a los sujetos no incluidos en las anteriores letras que «difunden contenidos específicamente dirigidos al público de todo o parte del territorio de Cataluña, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones establecidas por los títulos V y VI», lo que parece suponer la extensión de su aplicación a los operadores de ámbito estatal que realizan desconexiones territoriales en el ámbito autonómico, cuya competencia corresponde al Estado. Manifiesta el Abogado del Estado que el criterio delimitador utilizado no resulta suficiente para establecer la sujeción a la regulación autonómica, al afectar de modo directo a operadores de ámbito

nacional. Recuerda, en este punto, con cita de las SSTC 329/1993, de 12 de noviembre; 102/1995, de 26 de junio; 175/1999, de 30 de septiembre; 235/1999, de 16 de diciembre; 223/2000, de 21 de septiembre, y 175/2005, de 23 de junio, entre otras, que el ejercicio de las competencias autonómicas debe tener como límite y presupuesto el territorio en el que esa Comunidad ejerce sus potestades. Trae a colación, asimismo, la STC 127/1994, de 5 de mayo, en la que el Tribunal, frente a la alegación de falta de participación autonómica en una competencia de ejecución como el otorgamiento de las concesiones de cobertura nacional, declaró que en el ámbito de la televisión privada corresponde al Gobierno la adjudicación de un número escaso de concesiones de cobertura nacional, «ámbito territorial que supone, además, una razonable limitación al ejercicio de competencias autonómicas». En definitiva, concluye el Abogado del Estado afirmando que el límite de la competencia autonómica para la sujeción a un régimen normativo propio habrá de ser el ámbito de cobertura supraautonómico del prestador de servicios de difusión de que se trate.

d) En tercer lugar y en relación con el servicio público audiovisual de ámbito local, se impugna el artículo 32.2 de la Ley 22/2005 por presentar desajustes con la regulación básica estatal, al prever que la prestación del citado servicio público «ha de ser llevada a cabo en forma de gestión directa por parte de los municipios, las modalidades asociativas de entes locales establecidas por la ley y los consorcios integrados por entes locales», pudiendo formar parte de ellos «los entes de la misma área geográfica que los representen u otras entidades públicas, en la forma y con las condiciones que los municipios de pleno derecho del consorcio decidan, con una participación no superior al 25 por ciento». Se adopta, por tanto, a juicio del Abogado del Estado, una fórmula más amplia que la dispuesta en la ya citada Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres –modificada por la Ley 10/2005, de 14 de junio–, normas en las que no se prevé la participación de entidades públicas diferentes a las municipales.

e) En cuarto lugar, las alegaciones del Abogado del Estado se dirigen contra una serie de preceptos que, a su juicio, vulneran la normativa básica estatal al prever la liberalización de los servicios de comunicación audiovisual y la desaparición del concepto de concesión y de servicio público salvo para los gestionados directamente por la Generalitat o por los ayuntamientos. En concreto, los artículos 2 b), 37, 45 a 59, y las menciones a la licencia contenidas en los arts. 86, 87, 111, 115, 116, 119, 128, 133, 134 y la disposición transitoria segunda; y además la disposición transitoria sexta, por hacer inaplicable el régimen jurídico de la concesión, y el artículo 36 por no aludir a la normativa básica en la materia. Se impugnan, igualmente, los artículos 60 a 64 en los que se requiere únicamente una comunicación previa para la prestación de servicios de comunicación audiovisual mediante tecnologías diferentes al espectro radioeléctrico, en lugar de la autorización administrativa que establece la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite y la disposición adicional décima de la Ley 32/2003.

El título IV de la Ley 22/2005, relativo a la ordenación de la prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de sujetos privados, articula su regulación, como pone de manifiesto el Abogado del Estado, conforme a un régimen de licencia, cuando se trata de servicios prestados mediante el uso del espectro radioeléctrico, y conforme a un régimen de comunicación previa, cuando se trata de servicios prestados a través de otras tecnologías (art. 37 de la Ley 22/2005). Los requisitos de la licencia (objeto, finalidad, condiciones, convocatoria de concursos, procedimiento y criterios de adjudicación, contenido, obligaciones de los titulares, vigencia y renovación, intransmisibilidad, revisión, extinción e ineficacia sobrevinida) se regulan en los arts. 46 a 59 de la Ley 22/2005; mientras que los arts. 60 a 64 de la Ley 22/2005 tienen por objeto la comunicación previa al Consejo del Audiovisual de Cataluña: finalidad, procedimiento y contenido. La regulación encuentra su justificación en el preámbulo de la propia ley catalana en el que se subraya que el nuevo marco jurídico del audiovisual debe fundarse en la reconsideración de la noción de servicio público, en su doble vertiente de monopolio y titularidad, reconociendo la libertad de comunicación con la consiguiente modificación del régimen de títulos habilitantes (sustituyendo la concesión por una licencia y dando un mayor protagonismo a

la Generalitat). La ordenación de la actividad audiovisual privada, se dice en la Ley catalana, requiere de un nuevo modelo de intervención en un entorno de muchos canales, basado en la neutralidad tecnológica y en el que la escasez solo se plantea en el espacio radioeléctrico.

Tras realizar un repaso por la legislación básica estatal, desde la primera disposición dictada bajo la vigencia del texto constitucional, la Ley 4/1980, de 10 de enero, que declaró la radiodifusión y la televisión como servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado, hasta la Ley 32/2003, el Abogado del Estado concluye que la Ley 22/2005 establece un régimen propio al margen de lo dispuesto en la normativa básica estatal vigente que, salvo en el caso de la comunicación por cable y por satélite liberalizados, mantiene la consideración de servicios públicos cuya gestión se realiza en régimen de concesión administrativa. Afirma el representante del Gobierno que lo que se persigue con la legislación impugnada es la despublificación de los servicios de difusión de titularidad estatal, siendo patentes las diferencias de régimen pues, en un caso se otorgan derechos para el ejercicio de una actividad reservada al sector público, y en otro, se autoriza una actividad privada sujetando a control su ejercicio. El cambio de un régimen de concesión a uno de autorización; y de uno de autorización a uno de comunicación previa, son inconstitucionales por vulneración del artículo 149.1.27 CE.

Según el Abogado del Estado, el legislador catalán intenta encubrir el apartamiento de la norma estatal básica mediante un inútil artificio plasmado en las disposiciones transitorias segunda y sexta de la Ley 22/2005. La primera establece el régimen de transformación de las concesiones en licencias, cuya vigencia será la de la concesión originariamente otorgada, debiéndose ajustar en cuanto a derechos y obligaciones a ese contrato concesional en todo aquello que no se oponga a la Ley 22/2005, y facultándose al Consejo del Audiovisual de Cataluña «para incorporar nuevas obligaciones y condiciones a la correspondiente licencia». La disposición transitoria sexta establece que las licencias «adoptarán la forma de concesión administrativa mientras no se produzca la modificación del régimen concesional vigente establecido por la norma básica estatal» sin perjuicio del régimen jurídico establecido en la disposición transitoria anterior. Sin embargo, la concesión no es una mera forma, sino un contrato al que le resulta aplicable, en defecto de normas especiales, la legislación general de contratos de las Administraciones Públicas, estableciéndose una peculiar relación entre la Administración concedente y el concesionario en el ámbito de la gestión del servicio (STC 108/1993, de 25 de marzo, FJ 3), mientras que la licencia es un simple acto administrativo de intervención sobre una actividad privada. La disposición transitoria sexta degrada, a juicio del Abogado del Estado, la concesión de servicio público a un puro nomen o etiqueta vulnerando no sólo lo dispuesto en el artículo 149.1.27 CE sino también la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE), por cuanto pretende que se considere concesión lo que no lo es. Además, la alusión a «la modificación del régimen concesional vigente establecido por la normativa básica estatal» evidencia una forma inaceptable de entender el desarrollo legislativo de las bases, pues se «anticipa» a una futura (e imaginaria, en palabras del Abogado del Estado) reforma de la legislación básica.

La consecuencia natural del apartamiento de la figura concesional es, como afirma el representante del Gobierno, la de la inconstitucionalidad del artículo 37.2 de la Ley 22/2005 y de todo el capítulo III del título IV de la Ley 22/2005 y por conexión o consecuencia, ex artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), la de todos los preceptos que presupongan o partan del régimen de licencia (así, arts. 86, 87, 111, 115, 119, 128, 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda y sexta).

f) En quinto lugar, al abordar la regulación de los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro que ofrecen contenidos destinados a dar respuesta a necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de las comunidades y grupos sociales a que dan cobertura, los arts. 70 y 71 de la Ley 22/2005 prevén que se beneficiarán de una reserva de espacio público de comunicación, atendiendo a su contribución a la realización de finalidades de interés general, y que corresponderá fijar a los planes técnicos –si las disponibilidades del espectro radioeléctrico lo permiten– y a los

distribuidores de servicios de comunicación audiovisual –que deben reservar un 5 por 100 de su oferta a este tipo de servicios–, sin que dichas reservas puedan comportar una contraprestación económica, e imponiéndose ciertas obligaciones a los poderes públicos para el fomento de tales fines. En la misma línea, el artículo 111.2 f) de la Ley 22/2005, que se considera inconstitucional por conexión, reconoce la competencia del Gobierno de la Generalitat para establecer las medidas de fomento, protección y promoción de la actividad de comunicación sin ánimo de lucro. En tanto en cuanto tal tipo de servicios no está regulado en la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, la regulación de los citados preceptos es, según el Abogado del Estado, inconstitucional. A ello –añade– que las formas de prestación de los servicios de comunicación audiovisual forman parte de las bases del Estado, máxime cuando se requiere la reserva del espacio radioeléctrico.

g) En último lugar, se impugnan varios preceptos sobre la ordenación de la prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de sujetos privados: en concreto, se trata de los artículos 39, 40.2 b), 41 a 44, 55 y 56, así como las disposiciones transitorias cuarta y sexta de la Ley 22/2005.

El Abogado del Estado inicia su alegato impugnando los arts. 39, 40.2 b) y 41 a 44 de la Ley 22/2005 que regulan la garantía del pluralismo y el control de las comunicaciones en el sector del audiovisual, al considerar que no se ajustan a la legislación básica estatal. Recuerda que la STC 248/1988, de 20 de diciembre, FJ 6, consideró que la regulación de las limitaciones de concentración son condiciones o requisitos esenciales de la concesión que podrían formar parte de la legislación básica estatal (y en el mismo sentido, la STC 108/1993, de 25 de marzo, FJ 3).

Conforme a los artículos 42 y 43 de la Ley 22/2005, existe posición de influencia dominante cuando un prestador de servicios de comunicación audiovisual controla un servicio de radio o televisión, o más de uno, que totaliza más de un 25 por 100 de la oferta en el área de difusión en que sus servicios son accesibles al público, aunque el Consejo del Audiovisual de Cataluña puede basarse en un porcentaje inferior. Por su parte, el artículo 44 de la Ley 22/2005 define los mercados de relevancia cuyas características pueden justificar la imposibilidad de iniciar la prestación de servicios de comunicación audiovisual o, si procede, la adopción de condiciones para su otorgamiento o de medidas correctoras, debiendo cada dos años adecuar el Consejo del Audiovisual de Cataluña los límites y los criterios establecidos por el artículo 43 a la evolución económica y tecnológica del sector de la comunicación. A juicio del Abogado del Estado, respecto de la radio, la Ley 22/2005 puede ser más restrictiva que la estatal –al fijar ésta el porcentaje de emisoras controladas en el 50 por 100, si bien con el límite de cinco concesiones– y en el caso de la televisión, más permisiva –puesto que la legislación básica prohíbe la mera presencia en más de una concesionaria a partir de una participación superior al 5 por 100– mientras que en la ley catalana la referencia es, en ambos casos, el límite del 25 por 100. Y considera que, en ningún caso, la referencia que contiene el artículo 40.3 de la Ley 22/2005 a los demás criterios que determine la legislación básica estatal permite una interpretación integradora, puesto que la legislación estatal establece límites al acceso y prohibiciones, no meros criterios.

Por otra parte, el sometimiento a autorización previa del Consejo del Audiovisual de Cataluña de cualquier modificación de la estructura accionarial o empresarial de los prestadores de los servicios de comunicación audiovisual, impidiendo al titular realizar modificaciones accionariales significativas en los primeros tres años, que prevé el artículo 41 de la Ley 22/2005 se contraponen a lo previsto en la legislación básica estatal que somete a información previa, y no a autorización, estas modificaciones, sin limitación temporal alguna para llevarlo a cabo (artículo 21 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada).

A continuación el Abogado del Estado impugna lo dispuesto en el artículo 55.2 de la Ley 22/2005 en relación con la renovación de la licencia por divergencias con lo previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones –en la redacción dada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre–, que permite la renovación sucesiva por periodos iguales sin establecer las limitaciones temporales que introduce la

legislación catalana (uno o dos periodos iguales al de su duración, que es de diez años), excepto para el caso de incumplimientos de la concesión o de condena por vulneración de derecho fundamental.

La declaración de intransmisibilidad de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual que contiene el artículo 56 de la Ley 22/2005 infringe, a juicio del Abogado del Estado, el artículo 2 b) de la Ley 31/1987, de ordenación de las telecomunicaciones, que prevé, en cambio, la transmisibilidad de la concesión de radiodifusión previa autorización administrativa.

Finalmente, el Abogado del Estado impugna la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005 que permite a los titulares de las concesiones de TDT de ámbito autonómico y local, otorgadas con anterioridad a la promulgación de la Ley, simultanear la tecnología analógica y la digital, de acuerdo con las disponibilidades y planificación del espectro radioeléctrico. Esta regulación resulta contraria a la establecida por el legislador estatal en la disposición transitoria segunda, apartado cinco, de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres –en la redacción dada por la Ley 10/2005, de 14 de junio–. La ley estatal prevé que los adjudicatarios de las concesiones para la prestación del servicio público de TDT que hubieran efectuado emisiones al amparo de la disposición transitoria primera de la Ley 41/1995, podrán seguir utilizando tecnología analógica para la difusión de sus emisiones cuando el ámbito territorial de dichas emisiones sea coincidente o esté incluido en el ámbito territorial correspondiente a la concesión adjudicada, durante un tiempo determinado y siempre que las disponibilidades del espectro así lo permitan; debiendo presentar los concesionarios ante el organismo competente las soluciones técnicas que permitan la emisión con tecnología analógica. A ello se añade que la Ley 10/2005, de 14 de junio, en su disposición final primera, autoriza al Gobierno, sin perjuicio de las competencias normativas de las Comunidades Autónomas, a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley, lo que se realizó mediante la aprobación del Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el plan técnico nacional de televisión digital terrestre, en cuya disposición adicional primera se prescribe el cese progresivo de emisiones en analógico de acuerdo con el plan que elabore la Administración general del Estado con el sector.

La Ley 22/2005 reitera, sólo en parte, lo dispuesto en la norma estatal, ya que no alude a la coincidencia de ámbito territorial, ni precisa el periodo durante el cual podrá seguirse utilizando la tecnología analógica. Se produce, por tanto, según afirma el Abogado del Estado, una inconstitucionalidad por omisión, en cuanto su redacción implica modificar lo preceptuado en la legislación estatal. Se trata, por tanto, de una contradicción no por exceso, sino por defecto, con la normativa estatal (STC 73/1997, de 11 de abril, FJ 4), omisión que adquiere significado constitucional cuando lo eliminado tiene carácter básico y de ahí se infiere una contradicción con la norma básica (STC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2).

2. Por providencia de 26 de septiembre de 2006, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Acordó, así mismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –1 de agosto de 2006– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 6 de octubre de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse en este procedimiento ni formular alegaciones, si bien pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar, y remitir a la Dirección de Estudios y Documentación y al Departamento de Asesoría Jurídica de la Secretaría General. A su vez, el Presidente del Senado interesó, el día 11 de octubre de 2006, que se tuviera por personada a dicha Cámara en este procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 13 de octubre de 2006, la Letrada del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación del mismo, solicita se tenga por personado al Parlamento de Cataluña y se conceda una prórroga para formular alegaciones dada la complejidad del asunto. La Sección Segunda acuerda, mediante providencia de 16 de octubre de 2006, dar por personada a la Letrada en nombre del Parlamento de Cataluña y prorrogarle en ocho días el plazo concedido por providencia de 26 de septiembre de 2006.

5. El escrito de alegaciones de la Abogada de la Generalitat de Cataluña tuvo su entrada en el registro general del Tribunal el 25 de octubre de 2006. En él se postula la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se exponen de manera resumida.

La Abogada de la Generalitat de Cataluña estructura sus alegaciones en tres bloques distintos: un primer bloque de consideraciones generales (A); un segundo bloque relativo a las impugnaciones basadas en una presunta infracción del régimen de telecomunicaciones (B), y un tercer bloque que comprende sus alegaciones frente a las impugnaciones por vulneración del sistema de distribución de competencias en materia de medios de comunicación audiovisual (C).

A) La representación procesal de la Generalitat inicia sus alegaciones con una valoración general del recurso interpuesto contra la Ley 22/2005. A su juicio, la impugnación incurre en un cierto grado de imprecisión y generalidad, careciendo en muchos casos de la precisión y claridad que, de acuerdo con el artículo 85 LOTC, debería exigirse al escrito de iniciación de un proceso constitucional, a lo que debe añadirse que en algunos supuestos la imputación carece de justificación.

En relación a la delimitación de los títulos competenciales de telecomunicaciones y medios de comunicación social, la Abogada de la Generalitat pone de manifiesto que los cambios tecnológicos producidos en las últimas décadas en materia de telecomunicaciones obligan a replantear la doctrina constitucional hasta ahora establecida sobre la relación entre ambos títulos. Subraya, asimismo, la existencia de un nuevo marco estatutario derivado de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) —omitido por el Abogado del Estado—, que ha de ser el referente en el análisis de la ley catalana, puesto que, conforme a la doctrina constitucional al respecto, la valoración de una ley objeto de un recurso de inconstitucionalidad habrá de estar a la configuración del bloque de constitucionalidad en el momento en que el Tribunal dicte Sentencia. En este caso, señala la Abogada, el canon o parámetro de constitucionalidad que debe presidir la valoración de este recurso es el conformado por las previsiones del artículo 149.1.27 CE y del artículo 146 EAC en materia audiovisual, sin olvidar la incidencia de la competencia estatal en materia de telecomunicaciones y las competencias que el nuevo Estatuto reconoce a la Generalitat en el ámbito de las comunicaciones electrónicas (art. 140.7 EAC).

Por último, antes de entrar en el análisis de los preceptos objeto de impugnación, la Abogada de la Generalitat resume la doctrina constitucional relativa a la delimitación de los dos títulos competenciales establecidos en los arts. 149.1.21 y 149.1.27 CE. En este sentido, hace especial mención de la STC 278/1993, de 23 de septiembre, FJ 2, según la cual, pertenecen a la materia de «medios de comunicación social» las actividades con una conexión directa con el derecho fundamental a la información reconocido en el artículo 20

CE que supone, como derecho instrumental, el derecho a crear medios de comunicación; quedando la regulación de los aspectos técnicos o soporte, dentro de la competencia del Estado para la ordenación del dominio público radioeléctrico, y por tanto de las «telecomunicaciones».

Sin embargo y según sostiene la representación procesal de la Generalitat, no puede dejar de tenerse en cuenta, como declara el propio preámbulo de la ley catalana, que el espectro radioeléctrico se configura como un elemento instrumental de la actividad de comunicación, por lo que la Generalitat podrá ejercer determinadas potestades en relación con su uso. La reserva competencial a favor del Estado de la determinación de los aspectos técnicos relativos al dominio público radioeléctrico (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 2) se justificaba en gran parte por limitaciones técnicas que hacían necesaria una gestión unitaria del dominio público radioeléctrico. Sin embargo, dichas limitaciones han sido en gran parte superadas por los avances tecnológicos iniciados desde los años 80 con la aparición de distintos soportes al del espectro radioeléctrico (cable, medios ópticos, otros medios electromagnéticos...); evolución que culminará, señala la Letrada, con la aprobación por el Estado de la Ley general de comunicación audiovisual, en fase de anteproyecto de ley, que abandona la lógica del servicio público y configura los servicios de radio y televisión como servicios que se prestan en régimen de libre competencia, si bien, sometidos a determinadas limitaciones y a la imposición de obligaciones de interés general.

Concluye la Abogada de la Generalitat afirmando que siendo la escasez del espectro radioeléctrico el fundamento de la reserva competencial a favor del Estado efectuada por el artículo 149.1.21 CE para establecer una gestión unitaria, la superación de dichas limitaciones y la aparición de otros soportes de transmisión imponen dotar de un nuevo contenido al título competencial del Estado, de forma que determinados aspectos en materia de comunicaciones electrónicas, directamente relacionados con los servicios de comunicación audiovisual, se vinculen e integren en el contenido no de la materia de telecomunicaciones, sino de la correspondiente a los medios de comunicación audiovisual.

B) La representación procesal de la Generalitat analiza, en el segundo bloque de alegaciones, las impugnaciones que consideran que la regulación efectuada por la Ley 22/2005 afecta a las competencias del Estado ex artículo 149.1.21 CE, y lo hace sistematizándolas conforme a los tres grandes grupos de preceptos impugnados en el recurso: a) planificación del espectro radioeléctrico; b) determinación de obligaciones del servicio; y c) regulación de mercados conexos, recursos asociados y gestión del canal múltiple.

a) En lo que a la planificación del espacio radioeléctrico se refiere, la Ley 22/2005 parte, como subraya la Letrada, del reconocimiento de la competencia exclusiva del Estado en esta materia, pero ello no debe impedir cualquier actuación de la Generalitat que, con menor o mayor alcance, afecte a la gestión de un medio específico de transporte de contenidos de carácter audiovisual. Y ello es así, como señala la representación procesal, por dos razones: la desaparición de las limitaciones técnicas que justificaban una gestión unitaria del espacio radioeléctrico y la imposibilidad de la Generalitat para ejercer sus competencias sobre los medios de comunicación audiovisual si no dispone de un cierto margen de gestión de los instrumentos técnicos a través de los que se produce la comunicación. Y por estas razones, la Ley catalana prevé mecanismos de participación de la Generalitat en la planificación estatal con el objeto, asimismo, de asegurar la coherencia de la gestión del espectro.

En la medida en que la planificación del espacio radioeléctrico incide en el ejercicio de la libertad de expresión, el artículo 18.2 de la Ley 22/2005 reconoce la capacidad del Gobierno de la Generalitat para, a través del procedimiento y con los instrumentos que el legislador estatal establezca, participar en dicha planificación.

El artículo 22 de la Ley 22/2005 concreta la participación autonómica en la emisión de un informe previo a la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación que afecten al territorio de Cataluña, vinculándola con tres

ámbitos: la preservación del pluralismo lingüístico y cultural, la competencia en la prestación de servicios audiovisuales y la industria audiovisual catalana.

La competencia para la elaboración y aprobación de planes generales de utilización del espectro que ostenta el Estado no puede entenderse afectada por lo previsto en los arts. 19 y 20 de la Ley 22/2005 en relación a la delimitación del contenido y gestión de los planes técnicos –que no generales–. Considera la Letrada de la Generalitat que, en el marco del cuadro nacional de atribución de frecuencias y los planes técnicos generales de ámbito estatal, corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión del espectro radioeléctrico asignado al territorio de Cataluña; e insiste, en este extremo, en la necesidad de adaptar el contenido del título competencial del Estado ex artículo 149.1.21 CE a la nueva realidad tecnológica. Por ello, sin negar la validez del título competencial y en la medida en que la gestión del dominio público radioeléctrico se configura como un elemento instrumental de la competencia autonómica en medios de comunicación audiovisual, corresponderá a la administración autonómica la concreción de esos planes nacionales – arts. 17 a 22, 111.2 h) y 70.7 y 8 de la Ley 22/2005–; la determinación en la licencia para la prestación de servicios de comunicación de las frecuencias otorgadas, la potencia autorizada y el ámbito de cobertura o la denegación de dicha licencia basada en una modificación o revisión de la planificación –arts. 53.1 a), 55.4 a) y 57.1 a) de la Ley 22/2005–; así como la regulación de la percepción de la correspondiente tasa para la prestación del servicio de comunicación audiovisual [art. 54 h) de la Ley 22/2005].

Las mismas razones justifican, a juicio de la Letrada, que sea la Generalitat la que regule el régimen de transición de la tecnología analógica a la digital en el ámbito de Cataluña (disposición adicional cuarta de la Ley 22/2005), sin que la ausencia de determinadas previsiones –que sí se encuentran en la normativa básica– pueda ser considerada como una contradicción con las bases aprobadas por el Estado.

La capacidad inspectora, de control y sanción que, sobre los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, se atribuyen al Gobierno catalán por los arts. 111.2 j) y 127.2 de la Ley 22/2005, tampoco vulnera la competencia estatal en materia de telecomunicaciones, puesto que el ejercicio de dichas potestades tiene por objeto comprobar que las emisiones realizadas por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual sometidos a la Ley 22/2005 se efectúan de acuerdo con las condiciones técnicas para las que fue otorgada la licencia, y con la continuidad y la calidad adecuadas. Puesto que se trata de ejercer un control sobre una actividad cuya licencia o título habilitante ha sido otorgado por la Generalitat de Cataluña, también a ella le corresponden las facultades de inspección y, en su caso, de imposición de sanciones (STC 108/1993, de 25 de marzo, FFJJ 2 y 3).

En conclusión, sostiene la Abogada de la Generalitat que no parece razonable que las competencias del Gobierno catalán en materia de medios de comunicación social se vean sensiblemente limitadas en función del medio utilizado para efectuar la transmisión de los contenidos audiovisuales, de forma tal que se admita claramente la plena competencia para la autorización de los servicios de difusión de televisión y radio a través del cable y no se reconozca ninguna posibilidad de intervención cuando dichos contenidos se prestan a través del satélite o del espectro radioeléctrico. Concluye afirmando que no puede retrasarse por más tiempo la plena incorporación, en nuestro ordenamiento jurídico, del concepto de neutralidad tecnológica en un ámbito, el de los medios de comunicación social, en el que entra en juego el derecho a la libertad de expresión.

b) En segundo lugar, la representación procesal de la Generalitat aborda el análisis de la impugnación de los preceptos de la Ley 22/2005 que imponen determinadas obligaciones de servicio público a los operadores y distribuidores de redes de comunicaciones electrónicas. En relación con los operadores de redes, la Letrada pone de relieve que la única obligación es la establecida en el artículo 136.2 de la Ley 22/2005, –relativa al deber de colaboración en la ejecución de sanciones que suponen un cese definitivo de la prestación del servicio audiovisual–; precepto que no ha sido impugnado y que, por tanto, no es objeto de controversia competencial. Por otra parte, las obligaciones impuestas por la Ley 22/2005 a los distribuidores –transmisión obligatoria de los canales

de servicio público, garantía de presencia de programadores independientes, uso de lenguas oficiales, sistemas de filtro para proteger a la infancia— no tienen ninguna incidencia sobre aspectos técnicos y, por tanto, su ámbito material no se corresponde con el título relativo a las telecomunicaciones, sino con el correspondiente a los medios de comunicación audiovisual tal como se prevé en el artículo 146 EAC. Desde esta perspectiva —de obligaciones relativas a contenidos— nada cabe objetar a la delimitación del ámbito subjetivo que efectúan los artículos 1 a) de la Ley 22/2005 —que define lo que deba entenderse por distribuidor de servicios de comunicación audiovisual— y 2 b) y d) de la Ley 22/2005 —que declara sujetos al ámbito de la ley a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilicen el espectro radioeléctrico, a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de dichos servicios—.

La Abogada de la Generalitat afirma la constitucionalidad de los artículos 28 y 66 de la Ley 22/2005 (y art. 33.5 de la Ley 22/2005, en el ámbito local) que imponen a los operadores de redes públicas de servicios de radiodifusión el acceso a los servicios —entendidos como contenidos— prestados por la corporación catalana sin coste alguno para el usuario, garantizando así el acceso al servicio público audiovisual de todos los ciudadanos. La Letrada reconoce la imposición, respecto de los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, de obligaciones con un alcance mayor que la mera transmisión de contenidos de servicio público —la reserva de espacio para programadores independientes (art. artículo 67 de la Ley 22/2005); las garantías de acceso universal a la oferta de servicios como guías de programación o interfaces de programa de aplicación (artículo 68 de la Ley 22/2005); o la disponibilidad de tecnologías de limitación de acceso (artículo 69 de la Ley 22/2005)—, pero las justifica en la necesidad de garantizar, en un entorno liberalizado, la formación de una opinión pública plural y los derechos de los usuarios. Y concluye afirmando que se tratan, en todo caso, de obligaciones de contenido que no conciernen al título competencial de telecomunicaciones y no contradicen lo dispuesto en el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se incorporan al ordenamiento las Directivas relativas a comunicaciones electrónicas. De hecho, se trata de previsiones que se sitúan en la misma línea que las dispuestas en la regulación estatal para los operadores de difusión por cable (obligaciones que, según la disposición adicional décima de la Ley 32/2003, se enmarcan en el ámbito material de los medios de comunicación social).

c) En lo relativo a la regulación de mercados conexos, recursos asociados y gestión del canal múltiple, la Abogada de la Generalitat empieza su alegato cuestionando su inclusión en el ámbito material de las telecomunicaciones, sin otro argumento —expresado por el Abogado del Estado— que la regulación por el Estado se ha efectuado desde su competencia ex artículo 149.1.21 CE.

Continúa la Letrada afirmando que difícilmente puede sostenerse que la definición de mercados conexos a la prestación de servicios de comunicación audiovisual que establece el artículo 39 de la Ley 22/2005, como criterio para poder determinar la existencia de una posición de dominio en el mercado (art. 43 de la Ley 22/2005), suponga la regulación de aspectos relativos a las redes de comunicaciones que invadan la competencia del Estado ex artículo 149.1.21 CE. La garantía del pluralismo en los medios de comunicación es un ámbito relativo al ejercicio del derecho y no a aspectos técnicos relacionados con los medios de comunicación.

El artículo 68.2 de la Ley 22/2005 al prever la posibilidad de que un reglamento autonómico fije las condiciones aplicables a los distribuidores en materia de acceso condicional a los servicios de radio y televisión digitales no se está refiriendo, a juicio de la Letrada, a obligaciones dirigidas a las relaciones entre los operadores y distribuidores de estos servicios y los proveedores de servicios de radio y televisión —cuestión ésta regulada por el Estado, al amparo del artículo 149.1.21 CE, en el artículo 24 del Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre—, sino a las garantías de acceso universal de los usuarios a la oferta de servicios de comunicación audiovisual. Es decir, la norma autonómica no pretende desplazar a la estatal, sino que establece obligaciones referidas a los mismos sujetos —los distribuidores de servicios de acceso condicional— pero desde dos ámbitos competenciales claramente

diferenciados. El hecho de que en la STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 10, dictada en relación a los descodificadores y citada como argumento por el Abogado del Estado, se señalase que la regulación del Real Decreto-ley 1/1997 –que incorporaba a nuestro ordenamiento las especificaciones técnicas de la Directiva comunitaria 95/47/CE sobre el uso de las normas para la transmisión de señales de televisión– referida a obligaciones de carácter técnico no suponía «una regulación general de los derechos contenidos en el artículo 20.1 CE, en concreto, del derecho ... a comunicar y recibir libremente información por cualquier medio», no puede comportar que la regulación de la Ley 22/2005, en la medida en que afecta a las relaciones de los distribuidores con los usuarios finales, quede excluida del ámbito material de medios de comunicación social.

En relación con la pretendida inconstitucionalidad de la determinación, por parte del Consejo del Audiovisual de Cataluña, de las condiciones de relación de los titulares de la licencia con el gestor del canal múltiple que prevé el artículo 47.2 de la Ley 22/2005, recuerda la Letrada que el artículo 140 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas, por lo que las previsiones del citado precepto no pueden considerarse inconstitucionales –especialmente cuando esas condiciones de relación deben estar directamente dirigidas a garantizar la prestación del servicio de comunicación–; concepto el de comunicaciones electrónicas que ha sido incorporado a nuestro ordenamiento jurídico desde el derecho comunitario y, en concreto, a partir de la Directiva 2002/77/CE, de la Comisión, de 16 de septiembre, relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

C) La Abogada de la Generalitat se centra, en el tercer bloque de alegaciones, en las impugnaciones que consideran que la regulación efectuada por la Ley 22/2005 vulnera las bases estatales ex artículo 149.1.27 CE. Inicia la Letrada su argumento afirmando que, dentro del respeto a las normas básicas estatales, corresponde a la Generalitat de Cataluña, ex artículo 146 EAC, la competencia exclusiva para la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de ámbito local, y la competencia compartida para la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual dirigidos al público de Cataluña. Y a mayor abundamiento, dado que se ha eliminado toda referencia al estatuto jurídico de radio y televisión de 1980, ya no existe posibilidad de que el legislador estatal delimite negativamente los casos sobre los que se proyecte la competencia autonómica o se reserve facultades de ejecución (tal como podía ocurrir antes, STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 5). Del nuevo marco estatutario resulta que la Generalitat puede configurar la forma en que debe organizarse la prestación de los servicios públicos de comunicación audiovisual propios y locales, sin necesidad de acogerse a las bases estatales. A ello se añade que el artículo 111 EAC prescribe, desde un punto de vista material, que las bases deben limitarse a establecer «unos principios o mínimo común normativo en normas con rango de Ley» por lo que las relaciones entre bases estatales y normas de desarrollo han sufrido un cambio, dándose a las primeras un contenido normativo más restringido.

La representación procesal de la Generalitat sistematiza sus alegaciones en seis apartados: a) definición de los servicios de radio y televisión; b) determinación del ámbito subjetivo de la ley; c) configuración de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en el ámbito local; d) regularización de la liberalización; e) regulación de los servicios públicos de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro; f) establecimiento de garantías al pluralismo y de control de las concentraciones.

a) En primer lugar, a juicio de la Abogada de la Generalitat, el hecho de que la definición de servicios de radio y televisión contenida en el artículo 1 letras e) y f) de la Ley 22/2005 no recoja de forma expresa la exigencia de que la comunicación se realice en un solo sentido a varios puntos de recepción simultánea, no significa que se estén contrariando las bases estatales. La no reproducción de la definición contenida en la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones se debe a los avances técnicos que, desde esa fecha, se han experimentado en este ámbito –con la introducción de la radio y la televisión digital– lo que supone un cambio en el concepto de difusión de señales

de radio y televisión que ha sido destacado, incluso, por la propia Administración Estatal –«en la televisión digital junto a la transmisión de imagen y sonidos se transmitan otros servicios de carácter interactivo o de acceso a la sociedad de información»–. Sin embargo, el elemento central de la definición de estos servicios –que sea el operador quien decida la secuencia de programas, y no el destinatario– se mantiene en la legislación autonómica por lo que la impugnación no puede prosperar.

b) En segundo lugar, por lo que atañe a la determinación del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley 22/2005 y al entender de la Abogada de la Generalitat, ninguno de los criterios previstos en el artículo 2 c), d) y e) –referidos a que el prestador del servicio tenga su domicilio en Cataluña o ejerza principalmente en esta Comunidad Autónoma su actividad; a los operadores de redes y servicios de comunicación y distribuidores de comunicación audiovisual que se dirigen al público de Cataluña o a aquéllos que difunden contenidos específicamente dirigidos al público de todo o parte de Cataluña– incurre en una extralimitación territorial del ejercicio de las competencias de la Generalitat de Cataluña. La regulación contenida en la Ley 25/1994, de 12 de julio –por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE–, reconoce al Estado amplias facultades ejecutivas en aquellos casos en que los ámbitos de cobertura del servicio sobrepasan el ámbito de una Comunidad Autónoma y en los que por razones técnicas de la configuración del espectro radioeléctrico o de aplicación de la normativa internacional se justificaba un desplazamiento de la competencia autonómica. Tales previsiones, según la Letrada, no pueden limitar la potestad del Parlamento de Cataluña para que, en el ejercicio de sus competencias en materia de medios de comunicación ex artículo 146 EAC, regule y ejerza el control, en el marco de las bases estatales, sobre los servicios de comunicación audiovisual que se dirigen al público de Cataluña y las ofertas de comunicación audiovisual que se distribuyen en el territorio de Cataluña. No cabe oponer a la delimitación efectuada por el Estatuto de Autonomía la prevista en una norma estatal. Y concluye, afirmando que el hecho de que estos criterios puedan suponer la aplicación de las disposiciones de la Ley 22/2005 a operadores estatales en relación con los contenidos que son objeto de difusión en las desconexiones para el territorio de Cataluña, no resulta contrario a la delimitación de competencias en esta materia, ni a la definición de ámbito territorial contenida en el artículo 115 EAC.

c) En tercer lugar, por lo que respecta a la configuración del servicio público de comunicación audiovisual en el ámbito local, la Abogada de la Generalitat subraya que el artículo 32.2 de la Ley 22/2005 se limita a definir el mencionado servicio público de ámbito local como aquel que se presta directamente por los entes locales, permitiendo, en función del principio de autonomía local, que sean las propias entidades locales las que elijan la forma concreta de organización y funcionamiento del servicio. La posibilidad de que la gestión del servicio público local pueda ser realizada por entidades distintas a las municipales –consorcios u otras modalidades asociativas de entes locales– no infringe las previsiones del artículo 5 de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres, puesto que el precepto estatal prevé, junto a la gestión directa municipal, la realizada por personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro, formulándolo en unos términos tan genéricos que podrán incluirse las distintas modalidades asociativas de los entes locales. A ello se añade que el artículo 146.1 a) EAC califica como competencia exclusiva de la Generalitat la organización de los servicios públicos de comunicación audiovisual de carácter local.

d) En cuarto lugar, la representación procesal de la Generalitat aborda la cuestión relativa a la liberalización de la prestación del servicio de radio y televisión que opera la Ley 22/2005 al distinguir entre el servicio público audiovisual que se presta directamente por la Generalitat o por los entes locales y los servicios de comunicación audiovisual prestados por operadores privados. Reconoce la Letrada de la Generalitat que esta regulación no se ajusta a las previsiones de la normativa básica estatal vigente por lo que el legislador catalán ha establecido un régimen de transitoriedad que difiere los efectos de esta necesaria liberalización hasta que ésta no quede plasmada en la regulación estatal.

La opción del legislador catalán de adelantarse al legislador estatal puede parecer extraña pero, en ningún caso, contraria al régimen constitucional de distribución de competencias, puesto que se encuentra justificada por distintas razones: la inadecuación de la normativa estatal a los avances técnicos producidos en el sector audiovisual, la dispersión de la regulación básica y la falta de adecuación a la normativa europea. La evolución hacia la despublificación de los medios de comunicación se encuentra ya presente en las leyes estatales reguladoras de la televisión por satélite –Ley 37/1995– y por cable –Ley 42/1995, modificada por la disposición adicional décima de la Ley 32/2003–, y culminará, posiblemente, cuando sea aprobado por las Cortes el anteproyecto de la Ley General de Comunicación Audiovisual, cuyo preámbulo parte de la liberalización de estos servicios que se prestarán por los particulares en régimen de libre competencia, si bien con las limitaciones que procedan por motivos técnicos.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional tampoco resulta ajena a esta tendencia liberalizadora, como señala la Letrada, pues desde la STC 31/1994, de 31 de enero, se ha matizado la posición respecto de la calificación de la televisión como servicio público, la cual no puede ser un pretexto para impedir la intervención de los particulares cuando los avances tecnológicos ya no suponen un límite técnico, máxime hallándonos en un ámbito que afecta a derechos y libertades fundamentales. Ello ha de suponer, argumenta la Letrada, que la configuración de servicio público ha de reservarse a los medios de comunicación de titularidad pública tal como se prevé en la Ley 22/2005 y en el anteproyecto de la Ley general de la comunicación audiovisual estatal.

Esta nueva configuración del sector audiovisual es la que se recoge, manifiesta la Abogada de la Generalitat, en los artículos 2 b), 37, 45, 46 a 59 de la Ley 22/2005 y en las menciones a los títulos habilitantes que se encuentran en los artículos 86, 87, 111, 115, 116, 119, 128, 133, 134 y disposición transitoria segunda de la ley; estableciéndose el régimen transitorio mencionado (disposición transitoria sexta) según el cual las licencias para la prestación de servicios audiovisuales tendrán consideración de concesión administrativa hasta que produzca la modificación de las bases estatales. El régimen de la Ley 22/2005 queda, por tanto, desplazado hasta que las Cortes Generales aprueben las nuevas bases. La transformación de concesión a licencia que impone la disposición transitoria segunda no comporta una modificación del régimen concesional pues, según la citada disposición transitoria sexta, su régimen jurídico será el establecido en la norma básica hasta que se proceda a su modificación. En definitiva, el régimen transitorio expuesto permite avanzar en esta nueva configuración de los servicios audiovisuales y evitar el vicio de inconstitucionalidad que comportaría la aplicación de una normativa con un régimen distinto al previsto en las bases estatales.

e) Se analiza, en quinto lugar, la impugnación de los artículos 70 y 71 de la Ley 22/2005 que prevén la reserva de un espacio público de comunicación para las entidades sin ánimo de lucro con el objetivo de realizar finalidades de interés general y el fomento de la actividad audiovisual de dichas entidades. Señala la Letrada que este tipo de obligaciones de contenido no pueden subsumirse en la competencia de telecomunicaciones del Estado, sino en la materia de medios de comunicación social. Y, desde la óptica del 149.1.27 CE, el hecho de que la legislación básica estatal no prevea una reserva de este tipo no implica per se que la norma catalana contraríe dichas bases; puesto que, según la propia doctrina constitucional relativa a la relación entre las bases y su desarrollo, este último no es sólo un complemento más detallado de lo que sea genérico sino también de lo específico, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada sector o cada Administración.

f) En sexto y último lugar, en lo que se refiere a las garantías del pluralismo y del control de concentraciones previsto en los artículos 39 y 40 a 44 de la Ley 22/2005, recuerda, en primer lugar, la Abogada de la Generalitat, que este Tribunal ha declarado que las regulaciones que imponen limitaciones a las personas físicas y jurídicas para ser titulares de concesiones, así como en el plazo de las concesiones, tienen consideración de normativa básica (STC 248/1988, de 20 de diciembre). Sin embargo, ello no quiere decir que el legislador catalán haya superado el marco de sus competencias al delimitar los

casos en que las concentraciones de los medios de comunicación afectan al pluralismo. La Ley 22/2005 es plenamente respetuosa con la normativa básica estatal y no sólo por la expresa remisión que contiene el artículo 40 de la Ley 22/2005 a los criterios establecidos en aquélla sino porque no incurre en ninguna contradicción. La Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones se limita a establecer que, en ningún caso, una misma persona física o jurídica podrá controlar, directa o indirectamente, más del 50 por cien de las concesiones administrativas que coincidan sustancialmente en su ámbito de cobertura y que, en todo caso, no podrá controlar más de cinco concesiones. Por su parte, el artículo 39 de la Ley 22/2005 se limita a definir qué debe entenderse por control directo o indirecto para establecer, después, unos criterios de garantía del pluralismo que en nada se oponen ni, por supuesto, excluyen a los previstos en la normativa básica.

En el ámbito de los servicios públicos de televisión, la Ley 22/2005 recoge los principios previstos en la normativa básica como criterios para valorar la existencia de una concentración de medios de comunicación y, partiendo de esos principios, establece como criterios de valoración el número de ofertas en una determinada demarcación y la audiencia potencial, previendo la posibilidad de que la normativa básica contemple otros que deberán condicionar, en todo caso, ese proceso de valoración. Por todo ello, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 111 EAC, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la regulación de los aspectos concretos referidos a los límites de la participación accionarial en las sociedades concesionarias, lo que no resulta contrario a las bases estatales.

Concluye la representante procesal de la Generalitat que los aspectos referidos al régimen de vigencia, renovación y transmisión de títulos habilitantes se fundamentan también en la garantía del pluralismo que requiere de una pluralidad de oferta informativa y, por ello, el legislador catalán impone medidas más restrictivas para su renovación (art. 55 de la Ley 22/2005) o su transmisión (art. 56 de la Ley 22/2005). Se trata de medidas que no sólo no contradicen la normativa básica estatal, en tanto en cuanto tienen el mismo fundamento de dotar de efectividad el derecho constitucional de acceso a los medios sino que, además, según lo dispuesto en la disposición transitoria sexta, no serán de aplicación hasta que no se modifique la legislación básica en esta materia –que en su anteproyecto establece un régimen de renovación y transmisibilidad de licencias análogo al establecido por la Ley 22/2005–.

El escrito de alegaciones de la Abogada de la Generalitat finaliza solicitando el levantamiento de la suspensión de las disposiciones impugnadas en el recurso de inconstitucionalidad del Abogado del Estado.

6. El escrito de alegaciones formuladas por la Letrada del Parlamento de Cataluña tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el 14 de noviembre de 2006, solicitando la desestimación íntegra del recurso. El escrito se estructura en cuatro bloques de alegaciones que, resumidamente, se exponen a continuación.

A) En el primer bloque de alegaciones y a modo de consideraciones preliminares, la Letrada del Parlamento señala que la Ley 22/2005 pretende ordenar la regulación del sector de la comunicación audiovisual en Cataluña, adaptándola a las nuevas tecnologías, previendo nuevas formas de gestión que se adapten a los nuevos tiempos y respeten tanto el contenido del derecho a la libertad de expresión e información como los límites constitucionalmente impuestos al mismo. La ley se postula, además, como norma de cabecera o norma de regulación global e íntegra del sector para acabar con la dispersión existente en esta materia, en cumplimiento de la resolución 3/VI, sobre medios audiovisuales en Cataluña, aprobada por el Parlamento catalán el 15 de diciembre de 1999 en la que, además, consciente la Cámara catalana de que el contenido de las reformas legislativas que se proponía emprender podían violentar la legislación básica vigente, se la invitaba a instar la modificación de la legislación estatal. En ese contexto el Parlamento de Cataluña decidió redactar un texto normativo, en vez de paralizar sus trabajos, partiendo de una determinada interpretación del bloque de constitucionalidad que regulara la comunicación audiovisual de forma íntegra y de acuerdo con el modelo implantado en los

países de nuestro entorno y en las instituciones de la Unión Europea, una vez superada la «escasez técnica» que impone reinterpretar el alcance de la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones del Estado y la correlativa modificación del alcance de los derechos reconocidos en el artículo 20 CE.

Esta opción, manifiesta la Letrada del Parlamento, permitía acometer la urgente adaptación del sector audiovisual catalán a las nuevas tecnologías, a la convergencia de los medios y a la globalización económica, garantizando a los ciudadanos un marco claro y estable, a la vez que se aseguraba su validez incluso después del inminente cambio del marco regulador español. Considera la Letrada que la regulación contenida en la Ley 22/2005 puede y deber ser interpretada de forma que resulte compatible con la distribución de competencias en esta materia, adoptando el principio de interpretación más favorable, conforme a la doctrina constitucional (por todas, la STC 176/1999, de 30 de septiembre). A juicio de la representación procesal del Parlamento catalán, la valoración hecha por el Abogado del Estado en el recurso interpuesto adolece, por una parte, de un mínimo esfuerzo interpretativo para conciliar los preceptos contenidos en la misma con la legislación básica estatal y con el marco constitucional y estatutario vigente, y, por otra parte, parece partir de la desconfianza ante la actuación del legislador autonómico realizando una formulación tendencialmente expansiva de las competencias del Estado y una interpretación anacrónica de la legislación estatal en materia audiovisual.

Concluye este primer bloque la Letrada del Parlamento señalando que es cierto que la aplicación conjunta de la vigente legislación estatal en materia de comunicación audiovisual y de la establecida en la ley catalana puede resultar en algunos casos problemática y confusa para los operadores y prestadores de servicios audiovisuales. Sin embargo, a su juicio, no es menos cierto que tal dificultad y confusión no es imputable a la inconstitucionalidad de la ley catalana, sino a la falta de sistemática, de armonía y de modelo de la actual regulación estatal que, en los últimos 25 años, ha aprobado y derogado normas aisladas y dispersas que difícilmente constituyen un corpus mínimamente estructurado que permita deducir las bases mínimas sobre las que ejercer la potestad legislativa de desarrollo autonómica.

B) En el segundo bloque de alegaciones se aborda la cuestión de la distribución competencial en materia audiovisual, iniciando su análisis la Letrada del Parlamento por el nuevo marco estatutario. El artículo 146.1 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 19 de julio de 2006, bajo la rúbrica «Medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual», atribuye a la Generalitat de Cataluña la competencia exclusiva sobre la organización de la prestación del servicio público autonómico y local –apartado a)– y la competencia compartida sobre la regulación y el contenido de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y de las tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, y sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña –apartado b)–; así como, en el artículo 146.2, la competencia compartida en materia de medios de comunicación social en general.

Señala la Letrada del Parlamento que este Tribunal Constitucional ha ido creando un «corpus doctrinal», desde la STC 10/1982, de 23 de marzo, hasta la más reciente STC 329/2005, de 15 de diciembre, sobre la delimitación de los títulos competenciales de «telecomunicaciones» (art. 149.1.21 CE) y «medios de comunicación social» (art. 149.1.27 CE), pero a los efectos del presente recurso, focaliza su atención en las SSTC 244/1993, de 15 de julio, y 278/1993, de 23 de septiembre. Conforme a la doctrina constitucional sobre los criterios de deslinde de ambos títulos competenciales, «sólo los aspectos técnicos de radiocomunicación» podían ampararse en la competencia exclusiva que se recoge en la regla 21 del artículo 149.1 CE; mientras que el resto de aspectos relacionados con el ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 20 CE, incluidos los relativos al derecho de antena, deben reputarse en la materia de «medios de comunicación social», objeto de regulación compartida estatal y autonómica.

A continuación, la representación procesal del Parlamento se ocupa de precisar el contenido y alcance de cada uno de ellos siguiendo la doctrina constitucional. La materia

de las telecomunicaciones, competencia exclusiva del Estado que abarca la totalidad de la potestad legislativa y también las funciones ejecutivas, es la que, a juicio de la Letrada, ha experimentado un mayor cambio por la evolución tecnológica, económica y jurídica. En el momento en el que se aprobó la Constitución, la reserva estatal se justificó por la escasez del espacio radioeléctrico y la necesidad de regular su uso teniendo en cuenta la incidencia de la normativa internacional, configurándolo como dominio público de titularidad estatal. Sin embargo, como pone de manifiesto la Letrada, en la actualidad el espacio radioeléctrico es soporte para la prestación de diversos servicios, siendo la radiodifusión solamente uno de ellos, y la aparición de plataformas como el cable y el satélite diluye la justificación de la limitación del espectro, al permitir la prestación simultánea de servicios de radiodifusión y de otros servicios de voz, datos o acceso a internet. Se debe añadir, además, la introducción del principio de libre competencia en el sector de las telecomunicaciones para favorecer la aparición de nuevos operadores y tecnologías, lo que plantea la necesidad de reconsiderar la interpretación del actual marco competencial. Desaparecida la tradicional vinculación restrictiva entre telecomunicaciones y espectro radioeléctrico, la reserva estatal en la materia encuentra apoyo en otros títulos tales como las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE); la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos (art. 149.1.1 CE); las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE) y el fomento de la investigación técnica y científica en este campo (art. 149.1.15 CE).

La Letrada del Parlamento subraya cómo en el derecho de la Unión Europea el término de telecomunicaciones ha sido sustituido por el de «comunicaciones electrónicas», más acorde con el nuevo entorno de la sociedad de la información y la convergencia entre telecomunicaciones, audiovisual y sistemas de información; término que permite agrupar, en una sola definición, todos los servicios y redes de comunicaciones electrónicas relacionados con el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con independencia de la información transportada (Directiva 2002/77/CE, considerando séptimo). De este modo, el concepto de comunicación electrónica se desvincula del de radiocomunicación e incluye cualquier sistema de transmisión de señales.

Ante esta nueva situación, la representante procesal del Parlamento catalán afirma que la exclusividad de la competencia del Estado en materia de telecomunicaciones no excluye la intervención de las Comunidades Autónomas y de los entes locales en base a las competencias que detentan en virtud de otros títulos competenciales específicos como pueden ser la ordenación del territorio y del paisaje, del litoral y urbanismo (art. 149 EAC), comercio (art. 121 EAC), industria (art. 139 EAC), medio ambiente (art. 144 EAC), obras públicas (art. 148 EAC), planificación, ordenación y promoción de la actividad económica (art. 152 EAC) o investigación, desarrollo e innovación tecnológica (art. 158 EAC), por poner algunos ejemplos. Es, por ello, continua la Letrada, que la regulación de ciertos aspectos relativos a las comunicaciones electrónicas, directa e indisolublemente vinculados a la prestación de servicios de comunicación audiovisual –como determinados aspectos de la planificación y gestión del espectro, del derecho de acceso, las garantías del pluralismo o las obligaciones de servicio– no deben calificarse como telecomunicaciones, sino que forman parte de la regulación del servicio o contenido que utiliza este soporte de transmisión y, por tanto, entra claramente dentro de la competencia autonómica de desarrollo legislativo ex arts. 149.1.27 CE y 146 EAC. De lo contrario, se estaría dando al artículo 149.1.21 CE una amplitud ilegítima, contraria a la doctrina constitucional sobre la interpretación restrictiva de su alcance, virtualmente más expansivo que el artículo 149.1.27 CE, que conduciría a una injustificable exclusión de las competencias autonómicas (STC 244/1993). En este sentido, recuerda la Letrada, que no puede dejar de tenerse en cuenta que el espacio radioeléctrico es un elemento instrumental para la prestación de la actividad de comunicación audiovisual.

En lo que a la distribución de competencias en materia de medios de comunicación social se refiere, señala la Letrada del Parlamento, el profundo cambio que ha supuesto la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que, desde un plano genérico,

atribuye a la Generalitat la competencia compartida en materia de medios de comunicación social, y una competencia exclusiva respecto de la prestación del servicio público autonómico y local; eliminándose la remisión que el antiguo art. 16 EAC realizaba al estatuto de radio y televisión de 1980 que se convertía así en norma estatal delimitadora de competencias. De acuerdo con este nuevo marco competencial, cuando ejerza su competencia exclusiva la Generalitat no tendrá que sujetarse a las bases estatales, mientras que, para el resto de la materia de comunicación audiovisual, podrá ejercer su competencia de desarrollo teniendo en cuenta lo que dispone el artículo 111 EAC respecto al contenido material de las bases estatales que se circunscriben, ahora, a un mínimo común normativo que ha de contenerse en normas con rango de ley.

C) En el tercer bloque de alegaciones, la Letrada del Parlamento analiza la supuesta vulneración del título competencial recogido en el artículo 149.1.21 CE y lo hace en cada uno de los tres ámbitos a los que alude el recurso del Abogado del Estado: a) planificación del espectro, b) determinación de obligaciones de servicio y c) regulación de mercados conexos, recursos asociados y gestión del canal múltiple.

a) La Letrada del Parlamento inicia el análisis de los preceptos relativos a la regulación del espectro radioeléctrico, afirmando que sorprende la impugnación del artículo 17 de la Ley 22/2005, ya que no solo es plenamente constitucional, sino que hace referencia a una realidad incontrovertible. Afirmar la instrumentalidad de la planificación y la gestión del espacio radioeléctrico respecto de los servicios de comunicación no comporta degradación alguna de la materia o de la competencia relativa a las comunicaciones, al contrario, reconoce su carácter imprescindible para la prestación de dichos servicios, para acceder a un determinado modo de ejercicio del derecho activo de expresión o información, para garantizar el pluralismo del sistema de comunicación audiovisual.

En relación con los artículos 18, 19, 20 y 21 de la Ley 22/2005, la representación del Parlamento afirma que ni la cámara, ni la Ley catalana, ponen en duda ni cuestionan, dada la literalidad del artículo 149.1.21 CE y la de la Ley 32/2003, la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, ni la titularidad estatal del dominio público radioeléctrico, aunque sí se sostiene que deben reconocerse a la Comunidad Autónoma ciertas facultades de planificación y gestión del espacio radioeléctrico en aquellos aspectos que estén «conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20 CE, en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social» y que «encuentran un natural acomodo en el artículo 149.1.27 CE» (SSTC 243/1993 y 278/1993). Así, el artículo 18 de la Ley 22/2005 sólo reconoce a la Generalitat la capacidad para aprobar unos planes técnicos de radio y televisión que respeten lo dispuesto por la planificación estatal; la gestión autonómica se situaría, por tanto, en el seno de las frecuencias asignadas por la Administración estatal al territorio de Cataluña. La regulación contenida en los artículos 18, 19, 20 y 21 de la Ley 22/2005 parte de la premisa de la neutralidad tecnológica lo que supone que la regulación de la comunicación audiovisual por ondas hertzianas tenga que hacer alguna referencia a aspectos técnicos relacionados con la transmisión; referencia que es necesaria si se quiere regular de forma idéntica la televisión por satélite o cable, la televisión por ondas o la televisión por internet. Esta es la concepción presente en las Directivas comunitarias relativas a las comunicaciones electrónicas y a la televisión que pueden utilizarse como elemento interpretativo útil para encuadrar materialmente una competencia según la STC 35/2005, de 17 de febrero. Así las cosas, subraya la Letrada, los preceptos impugnados no suponen una injerencia ilegítima del legislador autonómico en materia de telecomunicaciones.

Por otra parte, la Letrada niega que el artículo 22 de la Ley 22/2005, relativo a la participación de la Generalitat en la planificación estatal —emisión de un informe previo a la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual cuando afecten al territorio de Cataluña—, pretenda plantear la existencia diferenciada de dos espacios radioeléctricos. El espacio radioeléctrico es único y su titularidad corresponde, en el caso del Reino de España, al Gobierno central, lo que

no es obstáculo para que sobre el mismo los diferentes entes públicos de derecho interno puedan ejercer sus competencias en virtud de los diversos títulos que el ordenamiento les reconozca.

Concluye este apartado la Letrada del Parlamento afirmando que la capacidad inspectora que los arts. 111.2 j) y 127.2 de la Ley 22/2005 reconocen a la Generalitat tiene por objeto comprobar que las condiciones de emisión de los que prestan servicios de comunicación social se realice de conformidad con las condiciones técnicas en las que fue otorgado y con la continuidad y la calidad adecuadas. Es, por ello, que en modo alguno suponen una injerencia en materia de telecomunicaciones pues se trata del control de una de las obligaciones derivadas del otorgamiento del título habilitante por la Generalitat en el marco de sus competencias en materia de medios de comunicación social (STC 108/1993).

b) En relación con las obligaciones de servicio y habiendo impugnado el Abogado del Estado los arts. 1 a), 2 b) y d), 28, 33.5, 66 a 69 y 133.l) de la Ley 22/2005 al considerar que la Generalitat sólo puede imponer obligaciones a los prestadores de servicios audiovisuales pero no a los operadores que explotan redes de públicas para la prestación de servicios de radiodifusión, comienza la Letrada del Parlamento subrayando que el artículo 136.2 de la Ley 22/2005 es el único que impone obligaciones para los operadores de red –estableciendo una obligación de colaboración en la ejecución de sanciones que supongan un cese definitivo de la actividad– y que no ha sido impugnado, por lo que no existe controversia competencial.

Las letras b) y d) del artículo 2 de la Ley 22/2005 se limitan a incluir en el ámbito subjetivo de la Ley, como afirma la Letrada, a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilicen el espectro radioeléctrico al amparo de una licencia otorgada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña, así como a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y distribuidores de servicios que se dirijan al público de Cataluña sólo por lo que respecta a las obligaciones y responsabilidades establecidas en la ley. La regulación no puede ser inconstitucional si la imposición de estos deberes y obligaciones no se considera en sí misma inconstitucional. Además, las obligaciones impuestas a los distribuidores de red no inciden en aspectos técnicos sino que se refieren a aspectos relativos a la regulación del acceso a los servicios de comunicación audiovisual que, por tanto, no se encuadran en la materia de «telecomunicaciones»: así, la necesidad de identificar al responsable editorial del contenido, o la obligación de transmisión obligatoria de los canales de servicio públicos (arts. 28, 33.5 y 66 de la Ley 22/2005); garantizar la presencia de programadores independientes (art. 67 de la Ley 22/2005); suspensión de la transmisión del canal objeto de sanción por incumplimiento de la normativa sobre contenidos (art. 65 y 133.5 de la Ley 22/2005); o disponibilidad de sistemas de filtraje de contenidos que puedan afectar al desarrollo físico y psíquico del menor (art. 69 de la Ley 22/2005).

La liberalización del sector que opera la Ley 22/2005 comporta, en palabras de la Letrada del Parlamento, la imposición a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual de una serie de obligaciones que afectan a los contenidos audiovisuales para garantizar la formación de una opinión pública libre y plural y los derechos de los usuarios; de la misma manera que lo hace la disposición adicional décima de la Ley 32/2003 respecto a los distribuidores de servicios de difusión por cable, o la Ley catalana 8/1996, de 15 de julio, reguladora de la programación audiovisual distribuida por cable o las obligaciones específicas de política lingüística de la ley catalana 1/1998, de 7 de enero. En definitiva, no se puede pretender la inconstitucionalidad de medidas tendentes a promover el pluralismo en el ámbito de los medios de comunicación o garantizar el acceso universal a los contenidos que forman parte del servicio público de comunicación audiovisual. Estas disposiciones, por otra parte, resultan armónicas con lo dispuesto en las Directivas comunitarias relativas a las comunicaciones electrónicas y con el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, por el que se trasponen tales Directivas al ordenamiento español.

c) En cuanto a la regulación de los mercados conexos, recursos asociados y gestión del canal múltiple, subraya la Letrada del Parlamento que el artículo 39 de la Ley 22/2005, primero de los preceptos impugnados, se limita a definir los mercados conexos a la

prestación de servicios de comunicación audiovisual con el objeto de poder analizar la posición del prestador en el conjunto del mercado y determinar si ostenta una posición de dominio en el mercado (según las reglas del art. 43). Dicha previsión difícilmente puede considerarse que sea reguladora de aspectos relativos a las redes de comunicaciones, puesto que la garantía del pluralismo de los medios de comunicación afecta al ejercicio de los derechos del artículo 20 CE.

La misma interpretación ha de hacerse del artículo 68.2 de la Ley 22/2005 cuando permite que un reglamento autonómico fije las condiciones aplicables a los distribuidores en materia de acceso condicional en los servicios de radio y televisión digital, al tratarse de condiciones dirigidas a garantizar el acceso universal de los usuarios a la oferta de servicios y, por tanto, recae en el ámbito material de medios de comunicación. La Ley 22/2005, afirma la representante del Parlamento, no pretende desplazar la normativa estatal cuando establece obligaciones relativas a los sistemas y servicios de acceso condicional que se dirigen a los operadores y distribuidores de servicios y a los proveedores de servicios de radio y televisión y sus relaciones. Ambas regulaciones, la autonómica y la estatal, ni se excluyen ni se contradicen sino que establecen obligaciones referidas a unos mismos sujetos pero desde dos ámbitos competenciales distintos.

Finalmente, en relación con la determinación por el Consejo del Audiovisual de Cataluña de las condiciones en que los titulares de la licencia se relacionan con el gestor del canal múltiple ex artículo 47.2 de la Ley 22/2005, la Letrada del Parlamento considera que la previsión debe ubicarse en la competencia ejecutiva que el artículo 140 EAC atribuye a la Generalitat en materia de comunicaciones electrónicas, lo que incluye aspectos relativos a la gestión del canal múltiple tratándose, además, de condiciones de relación directamente dirigidas a garantizar la prestación del servicio de comunicación audiovisual.

D) En el cuarto y último bloque de alegaciones, la Letrada del Parlamento defiende la constitucionalidad y, por tanto, la plena adecuación al artículo 149.1.27 CE del resto de los preceptos impugnados, si bien la dispersión y fragmentación de la normativa estatal añade un importante elemento de complejidad a la hora de determinar cuáles sean las bases que haya de respetar la Comunidad Autónoma de Cataluña en su desarrollo. En cualquier caso, continúa argumentando, la aprobación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal permite afirmar que dicha norma va a insertarse en un nuevo modelo de comunicación audiovisual que se dibuja ya en el proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual estatal, en proceso de aprobación, que sienta unas bases de regulación absolutamente compatibles con el modelo establecido en la Ley 22/2005.

En relación con la definición de los servicios de radio y televisión que recogen las letras e) y f) del artículo 1 de la Ley 22/2005, la Letrada del Parlamento, aun reconociendo que es más amplia que la establecida en la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones, considera que esta mayor amplitud de la ley catalana no se opone a la legislación básica sino que la complementa o moderniza al tener en cuenta los avances técnicos operados. La omisión de la referencia, por el legislador catalán, a que en estos servicios la comunicación sea punto-multipunto (referencia recogida en la citada Ley 31/1987 como elemento de la definición pero que ha sido también suprimida en el ámbito de la Unión Europea), sí exige expresamente que la comunicación se dirija al público en general o a una categoría del público que es lo que diferencia un medio de comunicación social capaz de influir en la formación de opinión pública del resto de comunicaciones electrónicas.

Las letras c), d) y e) del artículo 2 de la Ley 22/2005, también impugnados, delimitan el ámbito subjetivo de la Ley partiendo de distintos criterios que respetan la territorialidad del ejercicio de las competencias de la Generalitat de Cataluña: prestadores de servicios con domicilio o ejercicio de su actividad principal en Cataluña; los operadores de redes o los distribuidores de comunicación audiovisual que se dirijan al público de Cataluña; y, por último, aquellos que difunden contenidos específicamente dirigidos al público de todo o parte del territorio de Cataluña. Sostiene la Letrada del Parlamento que mantener el criterio

expresado en el artículo 24 de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE –limitar la competencia autonómica a los servicios de televisión cuyos ámbitos de cobertura no sobrepasen sus respectivos límites territoriales–, significa desconocer el nuevo marco competencial derivado del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, contraviniendo lo dispuesto sus artículos 146 y 111, pues no puede oponerse a la definición competencial contenida en el Estatuto la contenida en una ley ordinaria estatal, aunque tenga carácter básico.

La posibilidad de que el servicio público audiovisual local pueda ser gestionado por entidades distintas a las municipales, como los consorcios u otras fórmulas asociativas que prevé el artículo 32.2 de la Ley 22/2005, en opinión de la Letrada, no sólo no contradice lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres –que admite la gestión por diversas personas naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro, del servicio de televisión local en unos términos tan genéricos que podrían incluirse las distintas modalidades asociativas de los entes locales–, sino que se trata de una materia de competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña ex artículo 146.1 a) EAC.

El cambio de modelo operado por la Ley 22/2005, en tanto que liberaliza la prestación de servicios audiovisuales y cambia el régimen de intervención administrativa de concesión administrativa a licencia (o la comunicación previa, en caso de utilizarse tecnologías distintas al espectro radioeléctrico), comporta la impugnación de toda una serie de preceptos de la Ley catalana que reflejan dicho modelo. Considera la Letrada del Parlamento que es posible encajar la regulación catalana con las bases estatales vigentes, subrayando que, en todo caso, la constitucionalidad de la regulación impugnada vendrá garantizada por la disposición transitoria sexta que difiere los efectos de la liberalización hasta que ésta se vea plasmada de forma clara en las bases estatales.

En este punto, se recoge en las alegaciones un resumen de la doctrina constitucional y su evolución sobre la declaración de la actividad audiovisual como servicio público, recordando que no se trata de una mera etiqueta que permita cualquier regulación y teniendo en cuenta que «los cambios en los condicionamientos técnicos (que no se limitan sólo al ámbito de frecuencias sino también a las necesidades y costes de infraestructura para este tipo de medios) y también en los valores sociales, pueden suponer una revisión de la justificación de los límites que supone la *publicatio*», tanto desde la perspectiva de un régimen de monopolio público, como desde la perspectiva de los límites a la libertad de expresión (STC 206/1990, 17 de diciembre, FJ 6). En la misma línea, la STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6 B) señalaba las razones que justificaban la declaración de servicio público de la actividades televisivas, manifestando que «en ningún caso esta configuración pueda servir para justificar eventuales injerencias de los poderes públicos en la esfera de los derechos de libertad del artículo 20 CE» puesto que, si bien no es inconstitucional someter el ejercicio de esta actividad a un régimen de autorización previa o de concesión, y tal como sostiene el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estas formalidades son aceptables siempre y cuando «constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática». En resumen, y más allá de etiquetas, el modelo legítimo de regulación del audiovisual, según este Tribunal Constitucional, es aquel que aporta las garantías necesarias que permitirán, en cada momento y sobre la base de los condicionamientos técnicos y económicos de la actividad en cuestión, el acceso por parte de los particulares a dicha actividad en condiciones de igualdad y proporcionalidad.

A la vista de lo anterior, argumenta la Letrada del Parlamento, no existe oposición material, ni siquiera formal, de la Ley 22/2005 con el modelo que se desprende de la legislación básica vigente. En primer lugar, porque materialmente se pretende una regulación en los mismos términos en que los que este Tribunal entiende que se mueven las bases estatales en esta materia. En segundo lugar, desde un punto de vista formal, si bien la utilización del término licencia difiere de la expresión «concesión», también lo es que la disposición transitoria sexta difiere su aplicación, remitiéndose a la aprobación por el legislador estatal de la correspondiente reforma legislativa. A lo anterior se añade que la Ley 17/2006 prevé la derogación del estatuto de radio y televisión y, por tanto, la práctica desaparición de la declaración como servicio público esencial contenida en el

artículo 1.2 –aunque se mantenga a los efectos previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal, y de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada–, de lo que se deduce la voluntad de circunscribir el servicio público estatal al que presta la corporación RTVE, reconociéndose implícitamente que la prestación privada de esos servicios no entra ya dentro de esa categoría. Por estas razones, los arts. 2 b), 37, 45, 46 a 59 y la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2005 son constitucionales, como también lo son las menciones a la licencia contenidas en los arts. 86, 87, 111, 115, 116, 119, 128, 133 y 134 y la disposición transitoria segunda; así como los artículos 60 a 64 de la Ley 22/2005.

Continuando con su argumentación, la impugnación de la regulación de los servicios públicos de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro que se contemplan en los artículos 70 y 71 de la Ley 22/2005 por vulnerar la competencia estatal ex artículo 149.1.27, incurre en una flagrante incoherencia. A juicio de la Letrada, se está reconociendo, por parte del Abogado del Estado, que es posible desde el título competencial relativo a los medios de comunicación social imponer obligaciones referidas al contenido, trasladando el conflicto competencial al ámbito de las bases y concluyendo, de forma errónea, que el hecho de que en las bases estatales vigentes, en el momento de aprobarse la Ley 22/2005, no se regule la reserva de espacio público de comunicación, implica que la ley catalana resulta contraria a aquéllas. En este sentido, la Letrada invoca la doctrina del Tribunal Constitucional cuando afirma que el desarrollo de las bases implica no sólo un complemento más detallado de lo que sea genérico, sino también de lo específico, dando cabida a las particularidades de cada sector o Administración, como ocurre en este caso.

En lo que concierne a la impugnación de los artículos 39, 40.2 b) y 41 a 44, todos ellos relativos a la garantía del pluralismo y al control de las concentraciones de los medios de comunicación audiovisual, resulta poco fundado, a juicio de la Letrada, que el legislador autonómico, en aquellos casos de medios de comunicación social bajo su competencia, no pueda establecer medidas específicas para la adecuada garantía del pluralismo dentro del concreto ámbito territorial de Cataluña. Por ello no son inconstitucionales las previsiones, ciertamente más restrictivas, en relación con la radio en emisoras competencia de la Generalitat, puesto que, además, el artículo 40 de la Ley 22/2005 remite expresamente a los criterios establecidos en las bases estatales, sin oponerse a ellos ni contradecirlos. Tampoco lo son las relativas a la televisión, puesto que la Ley 22/2005 recoge los criterios establecidos por la ley estatal como criterios para valorar la existencia de una concentración, previendo la posibilidad de que la legislación básica contemple otros criterios que deberán condicionar, también, el proceso de valoración.

Finalmente, la Letrada del Parlamento rechaza la inconstitucionalidad de los artículos 55 y 56 de la Ley 22/2005 –referidos al régimen de vigencia, renovación y transmisión de licencias– con la misma argumentación al tratarse de medidas destinadas, también, a la garantía del pluralismo en relación con los propios medios; lo que justifica que el legislador catalán pueda imponer medidas más restrictivas en estos casos. De los fundamentos jurídicos 7 y 8 de la STC 127/1994, se desprende que es la Generalitat quien dispone de competencia para la determinación del régimen jurídico, de los plazos y del procedimiento de adjudicación de los títulos habilitantes, puesto que a la potestad de otorgamiento deben ir aparejadas las potestades accesorias.

La Letrada concluye su escrito de alegaciones solicitando el levantamiento de la suspensión.

7. Por providencia de 14 de noviembre de 2006, se acordó la incorporación de los escritos de alegaciones que formulan las Letradas del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, dándose traslado al Abogado del Estado de la solicitud de levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados realizada por ambas representaciones, para que en el plazo de cinco días alegue lo que estime conveniente. Mediante escrito registrado con fecha de 23 de noviembre de 2006, el Abogado del Estado interesa el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados a excepción de los enumerados en su escrito.

8. Mediante Auto de 18 de enero de 2007, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del artículo 56 de la Ley 22/2005, en cuanto priva de un derecho reconocido por la normativa estatal y es, por tanto, susceptible de generar perjuicios a los particulares de imposible o difícil reparación, y de la disposición transitoria segunda de la Ley 22/2005, cuya aplicación –en tanto prevé la transformación generalizada de los títulos concesionales vigentes en licencias administrativas– supondría un alteración de carácter sustancial del régimen jurídico del servicio público de radio y televisión, con la consiguiente transformación del estatuto de los operadores.

9. Por providencia de 20 de junio de 2017, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual de Cataluña (Ley 22/2005); en particular, contra los artículos 1, letras a), d), e) y f); 2, letras b), c), d) y e); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 28; 32.2; 33.5; 36; 37; 39; 40.2.b); 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 86; 87; 111; 115; 116; 119; 127.2; 128; 133 y 134 y las disposiciones transitorias segunda, cuarta y sexta.

Como se ha visto con más detalle en los antecedentes de esta resolución, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, considera, en primer lugar, que un conjunto de preceptos que se contiene en la Ley 22/2005 invade la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE); en concreto, los relativos a la regulación sobre el espectro radioeléctrico, al establecimiento de obligaciones de servicio público a operadores y los que afectan a los mercados conexos, los recursos asociados y la gestión del canal múltiple. En segundo lugar, fundamenta su recurso en que determinadas previsiones de la ley catalana contradicen las bases dictadas por el Estado en materia de medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE); así ocurre, con la propia definición de servicios de radio y televisión contenida en la Ley 22/2005, con el ámbito subjetivo de la propia ley que, en su formulación actual, siempre según el Abogado del Estado, resultaría también aplicable a operadores estatales, o con la aplicación de la norma catalana a los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro (no previstos en las bases estatales). También desde la perspectiva del artículo 149.1.27 CE se impugnan las previsiones relativas al servicio público audiovisual de ámbito local, a la ordenación de la prestación de los servicios audiovisuales por parte de sujetos privados, o igualmente, las que conciernen a la liberalización de la prestación de dichos servicios (se impone un régimen de comunicación previa, salvo en los casos de uso del espectro radioeléctrico en los que se requiere licencia), con la consiguiente desaparición del concepto de concesión y servicio público, salvo para los gestionados por la Generalitat o los ayuntamientos directamente.

Por su parte, tanto la Letrada del Gobierno de la Generalitat como la Letrada del Parlamento catalán se oponen al anterior planteamiento con argumentos similares. En relación con la eventual invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones ex artículo 149.1.21 CE, las representantes procesales de las instituciones autonómicas comparecidas afirman que la evolución tecnológica y económica del sector de las telecomunicaciones, así como la convergencia constatada de este sector con los sectores de la informática y del audiovisual, obligan a replantear el alcance de la competencia estatal sobre telecomunicaciones. El principio de neutralidad tecnológica, en el ámbito de los medios de comunicación social, ha de comportar, a juicio de las Letradas de la Generalitat y del Parlamento catalán, la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Cataluña pueda regular ciertos aspectos técnicos relativos a las comunicaciones electrónicas –incluida la planificación y gestión del espectro radioeléctrico–, directa e indisolublemente vinculados a la prestación de servicios de comunicación audiovisual pues, en caso contrario, se estarían vaciando sus competencias en esta materia. En

segundo lugar, y por lo que concierne al artículo 149.1.27 CE, aluden ambas representaciones, al nuevo marco estatutario vigente a raíz de la aprobación de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), cuyo artículo 146 establece las competencias compartidas y exclusivas de la Generalitat de Cataluña en materia de servicios audiovisuales y medios de comunicación social, otorgándole un mayor margen de intervención que no ha sido tenido en cuenta por el Abogado del Estado. Partiendo del concepto de bases como un mínimo común normativo que establece el artículo 111 EAC, ambas representaciones procesales sostienen que ninguna de las previsiones de la Ley 22/2005 contradice las bases estatales dictadas al amparo del artículo 149.1.27 CE, siendo posible, en todo caso, una interpretación integradora.

2. Expuestas brevemente las posiciones de las partes, hemos de abordar, con carácter previo, la concreción del canon de constitucionalidad a utilizar en el presente proceso constitucional, dado que una de las normas que integra el bloque de constitucionalidad *stricto sensu*, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ha sido reformada por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio. Es aplicable aquí la doctrina que este Tribunal ha establecido en relación con el denominado *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)» (STC 5/2012, de 17 de enero, FJ 3); lo que debe llevarnos a analizar la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley 22/2005 atendiendo a la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El artículo 146 EAC atribuye al Gobierno de la Generalitat la competencia exclusiva «sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local» [apartado 1 a)], y 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, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña» [apartado 1 b)]; por su parte, corresponde también a la Generalitat la competencia compartida «en materia de medios de comunicación social» (apartado 2). Asimismo, el artículo 140.7 EAC declara que, de acuerdo con la normativa del Estado, corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas, incluyendo varios aspectos, entre los que son de interés a los efectos del presente proceso constitucional, «la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiplex de cobertura no superior al territorio de Cataluña» [letra c)] y «la gestión del registro de instaladores de infraestructuras comunes de telecomunicaciones y del de gestores de múltiplex de ámbito no superior al territorio de Cataluña» [letra d)].

3. Junto a la reforma estatutaria, hemos de hacer referencia al marco normativo de la cuestión controvertida, por cuanto ha sufrido diversas modificaciones durante la pendencia del presente proceso, aplicando así el reiterado criterio de este Tribunal según el cual «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, carecería de sentido un pronunciamiento sobre normas ya expulsadas de dicho ordenamiento, si bien cuando lo que se trata en realidad es una controversia competencial, habremos de pronunciarnos sobre su titularidad en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva [por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)]» (STC 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 2).

En primer lugar, la legislación básica que ha de ser tomada como parámetro de control de la normativa autonómica en relación con las impugnaciones relativas al artículo 149.1.27 CE ha cambiado sustancialmente con la aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general

de la comunicación audiovisual –que ha sido objeto de diversas modificaciones, la más reciente por Real Decreto-ley 5/2015, de 30 de abril, que incide en el derecho a contratar la emisión en exclusiva de contenidos audiovisuales–. La Ley general de la comunicación audiovisual responde a una doble finalidad: por una parte, superar la dispersión regulatoria que ha caracterizado el sector de la comunicación audiovisual en España, ofreciendo un tratamiento global del mismo; regulación que, como señala el preámbulo de la Ley general de la comunicación audiovisual, es «incompleta, a veces desfasada y obsoleta, con grandes carencias para adaptarse a los tiempos y, por tanto, permanentemente sometida a cambios frecuentes». Y, por otra parte, transponer al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre del 2007, de servicios de comunicación audiovisual (Directiva hoy volcada en la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual). La Ley general de la comunicación audiovisual, según su disposición adicional sexta, se dicta al amparo de la competencia del Estado para dictar legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión recogida en el artículo 149.1.27 CE, salvo los arts. 5.3, párrafo noveno, 11, 31 y el apartado quinto de la disposición transitoria segunda que se dictan al amparo de la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones, prevista por el artículo 149.1.21 CE.

La Ley general de la comunicación audiovisual tiene por objeto regular la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establecer las normas básicas en materia audiovisual «sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los Entes Locales en sus respectivos ámbitos» (art. 1). Y excluye de su ámbito «las redes y servicios de comunicaciones electrónicas utilizados para el transporte y difusión de la señal de los servicios de comunicación audiovisual, sus recursos asociados y los equipos técnicos necesarios para la recepción de la comunicación audiovisual», advirtiendo expresamente que «su régimen es el propio de las telecomunicaciones» [art. 3.2 a)]. A los efectos del presente proceso constitucional, debemos destacar que la regulación que la Ley general de la comunicación audiovisual hace de los servicios de comunicación audiovisual responde a un enfoque integral y neutral respecto de la tecnología empleada, definiéndose por su finalidad, esto es, «proporcionar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales» (art. 2.2). Además, los servicios de comunicación audiovisual se configuran, desde un punto de vista subjetivo, como servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos (art. 22.1). Es, por ello, que su prestación se liberaliza, incidiendo en el régimen de intervención administrativa: la prestación de servicios de comunicación audiovisual, radiofónicos y conexos e interactivos sólo requiere de una comunicación previa ante el organismo competente, excepto en aquellos casos en que los servicios se presten mediante ondas hertzianas terrestres, en cuyo caso se requerirá licencia previa otorgada mediante concurso (arts. 22.2 y 3 de la Ley general de la comunicación audiovisual).

La Ley general de la comunicación audiovisual supone, en definitiva, un nuevo bloque regulador básico de carácter unitario que, no solamente deroga la mayoría de las disposiciones estatales que, hasta ese momento, habían sido dictadas al amparo del artículo 149.1.27 CE –entre otras, la Ley 4/1980, de 10 de enero, del estatuto de la radio y la televisión; la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, del tercer canal de televisión; la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada; la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE; la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite, en lo referido a los servicios de comunicación audiovisual por satélite; la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres; las disposiciones adicional décima y transitorias sexta, octava y

décima de la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones; o la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo (salvo el artículo 5 que modifica el Real Decreto-ley 1/1998, de 27 de febrero, y salvo la disposición adicional segunda, relativa a la garantía de accesibilidad para personas con discapacidad y la disposición adicional séptima, relativa a la cobertura por satélite del servicio de televisión digital terrestre de ámbito estatal)– sino que supone una mutación de modelo, de concepción del sector del audiovisual, que necesariamente tendrá su proyección sobre el modo de deslindar y ejercitar los distintos títulos competenciales de Estado y Comunidades Autónomas en este proceso constitucional. Es, pues, la Ley general de la comunicación audiovisual la que se tendrá en cuenta, cuando proceda, para resolver las cuestiones planteadas en este recurso.

En segundo lugar, el mismo criterio de atender a la normativa estatal actualmente vigente se adoptará respecto a cualesquiera otras normas estatales que, mencionadas o no en el escrito de las partes, tengan relevancia para la resolución de la controversia. En concreto, habrá de tenerse presente la eventual repercusión en este proceso constitucional de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, en cuanto deroga la Ley 32/2003, vigente en el momento de interponerse este recurso de inconstitucionalidad. La disposición final séptima de la nueva Ley 9/2014, general de telecomunicaciones, modifica diversos preceptos de la norma básica estatal del audiovisual –los artículos 5, 17, 38 y 39 de la Ley general de la comunicación audiovisual –, si bien estas modificaciones no tienen incidencia alguna en la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado al referirse a cuestiones no impugnadas ni tratadas en el mismo. De otro lado, la nueva regulación del espectro radioeléctrico, incluida la relativa a las tasas por servicios de telecomunicaciones, que contiene la actual Ley 9/2014 no difiere sustancialmente, a los efectos que aquí interesan, de la establecida en la derogada Ley 32/2003. Junto a la Ley 9/2014, tienen relevancia, a los efectos del presente proceso constitucional, los planes técnicos nacionales de radiodifusión –el Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre y el Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo (modificado por el Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre), por el que se aprueba el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre local.

En tercer lugar, la Ley 22/2005 ha sido objeto de reforma por la Ley catalana 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de diversas leyes en materia audiovisual, y por la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, afectando a varios de los preceptos impugnados en este recurso en el caso de la Ley 2/2012. Así ocurre, por ejemplo, con el artículo 36 de la Ley 22/2005, al que se añade un nuevo párrafo (el cuarto) en el que se prevé la posibilidad de que los operadores privados puedan emitir, además de los mensajes publicitarios, contenidos audiovisuales encargados por las Administraciones públicas; con el artículo 111.2 j) de la Ley 22/2005 que, en materia de competencias del Gobierno de la Generalitat, añade una nueva faceta permitiéndole «tomar las medidas de protección activa del espectro de acuerdo con la normativa vigente»; con el artículo 117 de la Ley 22/2005 que, en un nuevo inciso final, precisa que las instrucciones «como normas de naturaleza reglamentaria deben respetar los principios de simplificación administrativa, menor restrictividad y libre competencia»; y, finalmente, con el apartado segundo del artículo 127 de la Ley 22/2005 en el que se añade, respecto de la potestad de inspección de los aspectos técnicos de la prestación de los servicios de comunicación, que ésta se ejercerá «en todo caso, en los supuestos de prestación de servicios audiovisuales sin haber obtenido el título habilitante a que se refiere el artículo 37.2 de la Ley 22/2005».

Algunas de estas modificaciones a la Ley 22/2005 introducidas por la Ley 2/2012 han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado que se tramita con el número 6687/2012. En lo que se refiere a este proceso constitucional, las mencionadas reformas no afectan a las controversias planteadas respecto de los arts. 36, 111 y 127.2 de la Ley 22/2005 puesto que, en realidad, la Ley 2/2012 no hace sino añadir ciertas previsiones al tenor original de los citados preceptos que es el que se tendrá en

cuenta a los efectos de resolución de este recurso, sin perjuicio de la valoración de fondo que se efectúe sobre los añadidos impugnados por el Abogado del Estado con ocasión de la resolución del correspondiente recurso contra la Ley catalana 2/2012.

En el caso de la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, se modifica el artículo 1 c), que define lo que se entiende por «producción propia», cuestión esta que no es objeto de la presente controversia constitucional; y en su disposición adicional vigésimo sexta prevé la elaboración de un plan director relativo al sector de las telecomunicaciones, precepto que ha sido declarado inconstitucional por la STC 128/2016, de 7 de julio.

4. Tras las precisiones anteriores, procede establecer el marco competencial en el que debe insertarse el examen de la impugnación, para destacar después la jurisprudencia constitucional que resulta de aplicación.

Como se desprende de lo dicho en los antecedentes, las partes en el proceso coinciden en afirmar que los preceptos cuya constitucionalidad ahora enjuiciamos inciden en la regulación material del sector que, genéricamente podríamos denominar, servicios audiovisuales, respecto del cual la solución adoptada por el legislador estatal, y ajustada a las exigencias del Derecho de la Unión Europea, no es otra que la separación entre el continente y el contenido de dichos servicios; de este modo, el marco legal y competencial de referencia es doble. Por una parte, los preceptos impugnados se enmarcan en el ámbito material de las telecomunicaciones, lo que nos sitúa en la esfera del artículo 149.1.21 CE; y, por otra parte, en el ámbito material de los medios de comunicación social, situándonos en la esfera del artículo 149.1.27 CE. Así se pone de manifiesto, en la propia regulación estatal vigente: de un lado, en el preámbulo de la Ley 9/2014, al anunciar que «aborda, de forma integral, el régimen de ‘telecomunicaciones’ al que se refiere el artículo 149.1.21 de la Constitución Española», y afirmar que se excluye «expresamente de su regulación los contenidos difundidos a través de servicios de comunicación audiovisual, que constituyen parte del régimen de los medios de comunicación social, y que se caracterizan por ser transmitidos en un solo sentido de forma simultánea a una multiplicidad de usuarios. No obstante, las redes utilizadas como soporte de los servicios de radiodifusión sonora y televisiva y los recursos asociados sí son parte integrante de las comunicaciones electrónicas reguladas en la presente Ley», e igualmente «se excluye de su regulación la prestación de servicios sobre las redes de telecomunicaciones que no consistan principalmente en el transporte de señales a través de dichas redes. Estos últimos son objeto de regulación en la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico». De otro lado y de forma coherente, la Ley general de la comunicación audiovisual, dictada al amparo de la competencia estatal ex artículo 149.1.27 CE, excluye de su ámbito «las redes y servicios de comunicaciones electrónicas utilizados para el transporte y difusión de la señal de los servicios de comunicación audiovisual, sus recursos asociados y los equipos técnicos necesarios para la recepción de la comunicación audiovisual», advirtiendo expresamente que «su régimen es el propio de las telecomunicaciones» [art. 3.2 a)].

Siendo los arts. 149.1.21 y 149.1.27 CE los títulos competenciales en los que se encuadran los preceptos impugnados, debemos a continuación recoger la doctrina de este Tribunal con una doble finalidad: precisar el alcance de cada uno de los títulos competenciales, así como su correcto deslinde y articulación.

a) Según ha declarado este Tribunal, la competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.21 CE, en materia de telecomunicaciones comprende, en primer lugar, tanto la ordenación, gestión, planificación y control del dominio público radioeléctrico (por todas, STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 6), como la regulación de los aspectos más técnicos de las comunicaciones electrónicas. Así, corresponde al Estado «la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, a los 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–. Este dominio es susceptible de distintos usos para otros tipos de comunicaciones que se efectúan también mediante ondas radioeléctricas y distintas de la radiodifusión y, precisamente por eso, incumbe

ordenar de manera unitaria al Estado de forma que se cohonesten y hagan posibles todos estos usos (por todas, STC 235/2012, de 13 de diciembre)» (STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 3). Como se recoge en la citada STC 8/2012 (FFJJ 4 y 11), «es constitucionalmente legítimo que el Estado regule desde una concepción unitaria –dada la unidad intrínseca del fenómeno– la utilización del dominio público radioeléctrico, y proceda a una ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y radiocomunicación (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4)».

En segundo lugar, como cierre del sistema establecido en este título competencial, el artículo 149.1.21 CE otorga también competencia exclusiva al Estado respecto del «régimen general de comunicaciones», lo que comprende la totalidad de las competencias normativas e, incluso, la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85). De este modo, corresponde al Estado, «la conformación, regulación o configuración del propio sector de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas) atendiendo a la convergencia tecnológica (y de servicios) y al marco regulador de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para asegurar una regulación homogénea en todo el territorio español» (STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 3), y en concreto, el establecimiento de las condiciones de explotación de las redes y de prestación de servicios de comunicaciones electrónicas así como el régimen jurídico de los operadores (STC 8/2012, FJ 7); la configuración del llamado servicio universal o el establecimiento de un sistema de protección reforzada de los consumidores y usuarios de servicios de telecomunicaciones (STC 72/2014, FJ 6). En definitiva, bajo esta cláusula se atribuye al Estado «la competencia para definir los elementos estructurales del sector a través tanto del establecimiento del marco institucional del mercado (regulación de la competencia) como de la intervención en los procesos del propio mercado (obligaciones de hacer o no hacer de los operadores del sector, en el ámbito del acceso a redes, interconexión o garantía de cobertura, por ejemplo)» (STC 8/2016, FJ 3).

b) En relación con la competencia definida en el artículo 149.1.27 CE, este Tribunal ha declarado que «se refiere a la relación de la radiodifusión, en cuanto medio de comunicación social, con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20 CE y relacionados de algún modo con el derecho a comunicar y recibir información y con la libertad de expresión» (STC 72/2014, FJ 3). Igualmente hemos precisado, de acuerdo con doctrina reiterada, que «el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y que se sirven como instrumento de las emisoras de difusión para ejercer los derechos fundamentales que el artículo 20.1 de la Constitución consagra, es una medida que, por su finalidad, encuentra natural acomodo en el título del artículo 149.1.27 de la Constitución; y es un corolario ineludible de este pronunciamiento que, no sólo el otorgamiento, sino también la regulación del procedimiento de adjudicación de concesiones y facultades accesorias a esta principal, como son la inspección de los servicios y la imposición de sanciones derivadas de infracciones; facultades todas ellas que deben corresponder a quien ostenta la potestad principal», esto es, a las Comunidades Autónomas (SSTC 108/1993, de 25 de marzo, FJ 3; 168/1993, de 27 de mayo, FJ 8; 127/1994, de 5 de mayo, FJ 8, y 5/2012, FJ 6).

c) Una vez precisado el alcance de cada uno de los títulos competenciales en juego, nos queda por abordar su delimitación y articulación. Como ya hemos declarado, ambos títulos competenciales «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 C.E.), 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)» (SSTC 168/1993, FJ 4, y 244/1993, de 15 de julio, FJ 2). Es, por ello, que es obligado «singularizar caso a caso, según el objeto y contenido a que responda la norma y a su propia naturaleza, cuál de ambos títulos resulta prevalente y específico, puesto que de uno u otro se deduce un distinto carácter de la competencia, exclusiva o compartida» (STC 168/1993, FJ 4).

La doctrina emanada de este Tribunal ofrece los criterios que han de ser observados para una articulación adecuada de los títulos competenciales en juego en el sector de los servicios audiovisuales en sentido amplio, ya que en caso contrario «se correría el riesgo de que la competencia estatal del precitado artículo 149.1.21 C.E. se superpusiera y acabara por vaciar de contenido la competencia autonómica ex artículo 149.1.27 CE» (STC 168/1993, FJ 4). Por lo tanto, es evidente que ambos títulos «necesariamente se limitan y contrapesan entre sí impidiendo el mutuo vaciamiento de sus contenidos respectivos y, en este sentido, no pueden desligarse totalmente; aunque es obvio que no deban llegar a solaparse [configurando una res mixta] a la hora de ofrecer cobertura a una determinada regulación legal. Y ello, precisamente, para evitar el vaciamiento del régimen de compartición competencial dispuesto en el artículo 149.1.27 C.E., en provecho del Estado y en detrimento de las competencias autonómicas en materia de radio y televisión» (SSTC 168/1993, FJ 4; 244/1993, FJ 2, y 127/1994, FJ 8).

El reparto competencial ha sido llevado a cabo por este Tribunal a través de dos criterios: con carácter general, «el empleo de uno u otro punto de conexión debe venir presidido por una inevitable cautela: habida cuenta de que el título competencial del artículo 149.1.21 CE es virtualmente más expansivo que el dispuesto en el artículo 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» (SSTC 168/1993, FJ 4; 244/1993, FJ 2; 5/2012, FJ 5, y 235/2012, FJ 6). Con carácter más específico, «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 artículo 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 artículo 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 artículo 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» (SSTC 168/1993, FJ 4; 244/1993, FJ 2; 5/2012, FJ 5, y 235/2012, FJ 6).

En otras palabras, y a modo de síntesis, «se constata así que ambos títulos competenciales se limitan entre sí impidiendo su mutuo vaciamiento de modo que corresponde al Estado ex artículo 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 artículo 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)» (STC 244/1993, FJ 2).

5. Fijado el canon de constitucionalidad, nos corresponde ahora abordar el examen de los preceptos impugnados. Con carácter previo, debemos advertir que la demanda resulta en ocasiones parca en su fundamentación jurídica y carece, en otras, de la argumentación suficiente que la jurisprudencia exige. Es, por ello, que nuestro pronunciamiento deberá centrarse en los aspectos señalados en la demanda «sin que este Tribunal pueda entrar en aquellos sobre los que el recurso, no sólo carece de una

argumentación suficiente que permita desvirtuar la presunción de validez de las leyes aprobadas (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3), sino que, además, exceden de la pretensión planteada» (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 2). Como ha declarado este Tribunal, «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar» (STC 11/1981, 43/1996, 36/1994 y 61/1997), por lo que no cabe estimar una pretensión «que sólo descansa en la mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación, de una supuesta afectación de títulos competenciales» [STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)].

En aras de una mayor claridad y dado el elevado número de preceptos que en todo o en parte son objeto del recurso de inconstitucionalidad, realizaremos nuestro análisis siguiendo el esquema de los dos bloques establecidos por el Abogado del Estado, lo que tendrá su reflejo en la numeración de los fundamentos jurídicos de esta resolución. En primer lugar, analizaremos los preceptos de la Ley 22/2005 cuya impugnación se basa en la invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones ex artículo 149.1.21 CE, y que incide en los siguientes ámbitos: regulación y planificación del espectro radioeléctrico (FJ 6); imposición de determinadas obligaciones a los operadores de los servicios de comunicación audiovisual (FJ 7); gestión del canal múltiple (FJ 8) y regulación de la transición de un modelo analógico a un modelo digital (FJ 9).

En segundo lugar, se examinarán los preceptos de la Ley 22/2005 objeto de impugnación ex artículo 149.1.27 CE, y que comprenden los siguientes aspectos: definición de los servicios de radio y televisión (FJ 10); ámbito de aplicación subjetivo de la Ley (FJ 11); servicio público audiovisual de ámbito local (FJ 12); régimen de intervención administrativa en los servicios de comunicación audiovisual (FJ 13); servicios audiovisuales sin ánimo de lucro (FJ 14) y ordenación de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual por parte de sujetos privados (FJ 15).

6. El primer grupo de preceptos objeto de impugnación son los referidos en la Ley 22/2005 a la regulación del espectro radioeléctrico por entender que invaden la competencia estatal en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE); en concreto, los arts. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 49, 53.1.a), 54 h), 55.4 b), 57.3, 70.7 y 8, 111.2, letras c), h), j) y k) y 127.2 y la disposición transitoria cuarta.

La controversia entre las partes se centra, en relación con este extremo, en una diferente concepción del alcance de la competencia estatal. El Abogado del Estado trae a colación la doctrina constitucional según la cual todo lo relativo a la ordenación del espectro radioeléctrico, calificado como dominio público estatal por el artículo 43 de la Ley 32/2003 (actual art. 60.1 de la Ley 9/2014), compete al Estado. Las representaciones procesales de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña mantienen, en cambio, que la significativa evolución del sector, desde una perspectiva tecnológica, económica y también jurídica, debe comportar una revisión del modelo de regulación de las telecomunicaciones, en el sentido de entender que la directa vinculación de las ondas radioeléctricas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, como soporte, debe permitir un mayor margen de intervención a las Comunidades Autónomas en la gestión del dominio público radioeléctrico.

A) A los efectos de facilitar una mejor comprensión de la controversia suscitada, hemos de hacer referencia, con carácter previo, a la regulación del espectro radioeléctrico en la vigente Ley 9/2014. Si las telecomunicaciones consisten en la transmisión, emisión o recepción de informaciones de cualquier naturaleza «por hilo, radioelectricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos» (apartado 39, anexo II de la Ley 9/2014), una de sus especies particulares son las «radiocomunicaciones» que son las que utilizan para transmitir la información las ondas radioeléctricas, es decir, las ondas electromagnéticas

propagadas por el espacio sin guía artificial (apartado 29, anexo II de la Ley 9/2014). El espacio hábil para la transmisión de esa información no es otro, desde un punto de vista jurídico, que el llamado espectro radioeléctrico, las «ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3.000 GHz» (apartado 16 del anexo II de la Ley 9/2014). La necesidad de ordenar esta utilidad de carácter escaso para hacer compatibles las distintas aplicaciones legítimas que ella permite, hace que el legislador estatal configure al espectro radioeléctrico como «bien de dominio público, cuya titularidad y administración corresponden al Estado», de conformidad con la ordenación internacional (art. 60.1) y con sujeción a los siguientes principios: «a) Garantizar un uso eficaz y eficiente de este recurso. b) Fomentar la neutralidad tecnológica y de los servicios, y el mercado secundario del espectro. c) Fomentar una mayor competencia en el mercado de las comunicaciones electrónicas» (art. 60.3). La administración del espectro comprende, entre otras, las siguientes actuaciones: planificación –elaboración y aprobación de los planes de utilización–; gestión –establecimiento de las condiciones técnicas de explotación y otorgamiento de los derechos de uso–; control –comprobación técnica de las emisiones; detección y eliminación de interferencias; inspección técnica de instalaciones, equipos y aparatos radioeléctricos; y control de la puesta en el mercado de éstos últimos–; y la aplicación del régimen sancionador (art. 60.4).

El artículo 61 faculta al Gobierno a desarrollar mediante real decreto las condiciones para la adecuada administración del dominio público radioeléctrico (lo que ha hecho mediante Real Decreto 863/2008, de 23 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la anterior Ley 32/2003, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico, y que sigue en vigor en lo que no se oponga a la vigente Ley 9/2014), regulando como mínimo, y a los efectos del presente recurso, «el procedimiento para la elaboración de los planes de utilización del espectro radioeléctrico, que incluyen el Cuadro Nacional de Atribución de Frecuencias, los planes técnicos nacionales de radiodifusión y televisión, cuya aprobación corresponderá al Gobierno, y las necesidades de espectro radioeléctrico para la defensa nacional» [art. 61 a) de la Ley 9/2014 y art. 4.2 Real Decreto 863/2008]; planes en los que se abordan los aspectos técnicos ligados a la gestión del espectro radioeléctrico.

Corresponde al cuadro nacional de atribución de frecuencias para los diferentes tipos de servicios de radiocomunicación, definir «la atribución de bandas, subbandas, frecuencias, canales y los circuitos radioeléctricos correspondientes, así como las demás características técnicas que pudieran ser necesarias», y además podrá establecer, entre otras, las siguientes previsiones: a) la reserva de parte del dominio público radioeléctrico para servicios determinados; b) las preferencias de uso por razón del fin social del servicio a prestar; c) la delimitación de las bandas, canales o frecuencias que se reservan a las Administraciones Públicas o entes públicos de ellas dependientes para la gestión directa de sus servicios; o d) la previsión respecto de la explotación en el futuro de las distintas bandas de frecuencias, fomentando la neutralidad tecnológica y de los servicios (arts. 5.1 y 2 del Real Decreto 863/2008). Por su parte, los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión establecerán, al menos, «las frecuencias de emisión, los bloques de frecuencias o, en su caso, los canales radioeléctricos para proporcionar servicios de calidad técnica satisfactoria en las zonas de servicio expresamente definidas, así como cualesquiera otros parámetros técnicos de referencia o cualesquiera otras disposiciones administrativas que resulten necesarias» (art. 6.4 del Real Decreto 863/2008). Mediante Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, se aprobó el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, y mediante Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, el plan técnico nacional de la televisión digital local (modificado por Real Decreto 2268/2004, de 3 de diciembre).

De lo expuesto se deduce que el espectro radioeléctrico, definido como bien de dominio público, es el conjunto de frecuencias utilizadas para transmitir información por ondas electromagnéticas sin guía artificial, que hay que repartir o asignar entre los distintos servicios (telefonía móvil, televisión, navegación aérea, etc.) y que, en cuanto recurso escaso, deber ser administrado por el Estado de acuerdo con la ordenación internacional.

B) Sintetizada, en sus aspectos más relevantes, la regulación estatal, procede ahora examinar los arts. 17 a 22 Ley 22/2005 relativos al espectro radioeléctrico. Se advierte en el apartado V del preámbulo de la Ley 22/2005 que la regulación del espectro radioeléctrico plasmada en su título II («Del espacio radioeléctrico») responde a su consideración como «un elemento instrumental de la actividad de comunicación audiovisual, lo cual permite diferenciar las competencias sobre telecomunicaciones y sobre medios de comunicación y hace coherente que la Generalitat pueda ejercer potestades en relación con el uso del espectro radioeléctrico». Según se continúa exponiendo en el preámbulo de la Ley catalana, a pesar «de la consideración de las telecomunicaciones como competencia exclusiva del Estado –artículo 149.1.21 de la Constitución española–, es necesario hacer compatible esta competencia con las de la Generalitat de Cataluña en materia audiovisual, teniendo en cuenta el actual marco tecnológico», siendo razonable que la Generalitat, además de regular los servicios audiovisuales, «pueda gestionar el medio sobre el que se prestan estos servicios» disponiendo «de una capacidad gestora sobre todos los elementos que intervienen en la comunicación audiovisual, sin excluir los técnicos», y «puede cumplir una intervención integral a los efectos del ejercicio de todas las funciones administrativas que pueden tener lugar en cuanto al sector».

a) Bajo la rúbrica de «consideración audiovisual del uso del espacio radioeléctrico», el artículo 17 de la Ley 22/2005 declara que, a los efectos de la presente ley, «se entiende que la planificación y la gestión del espacio radioeléctrico son un elemento instrumental de los servicios de comunicación audiovisual que utiliza este espacio para su realización»; afirmación que resulta coherente con el vigente marco regulador estatal que diferencia entre el soporte que requieren los servicios de comunicación audiovisual –esto es, la red de comunicaciones electrónicas, entendida como «los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos, incluidos los elementos que no son activos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluida Internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada» (apartado 31, anexo II de la Ley 9/2014), cuyo régimen es el propio de las telecomunicaciones, [artículo 3.2 a) de la Ley general de la comunicación audiovisual y preámbulo y artículo 1.2 de la Ley 9/2014]–, de competencia estatal, y la prestación de dichos servicios –cuya finalidad es proporcionar programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales (artículo 2.2 de la Ley general de la comunicación audiovisual)–, de competencia autonómica. La declaración es ajustada a la doctrina constitucional sobre la materia, en la medida en que se limita a la constatación de una realidad como es la del carácter instrumental del espacio radioeléctrico para la prestación de los servicios audiovisuales, sin que quepa deducir de su texto alusión alguna a la asunción por el legislador autonómico de competencias sobre la planificación y gestión del espacio radioeléctrico.

b) El apartado primero del artículo 18 Ley 22/2005 atribuye al Gobierno de la Generalitat, previo informe del Consejo del Audiovisual, la elaboración y aprobación de «los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña, los cuales incluyen la prestación de servicios de comunicación en Cataluña». La expresión «planes técnicos de radio y televisión» no debe entenderse como una traslación mimética de los instrumentos de planificación estatal del espectro radioeléctrico previstos en la Ley 9/2014–en concreto, los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión–, encuadrados estos últimos en el ámbito material de las telecomunicaciones, sino como la plasmación de la política audiovisual diseñada por la Generalitat en el marco de sus competencias en materia de servicios de comunicación audiovisual social, ex artículo 146.1 EAC.

Como ya señalamos, es competencia exclusiva del Estado, ex artículo 149.1.21 CE, la planificación y control del espectro radioeléctrico, lo que incluye, como afirmó este Tribunal

en la STC 235/2012, FJ 7 b), «la determinación de los canales de emisión, la asignación de frecuencias, la adjudicación de canales múltiples para cada demarcación, o las características técnicas de las estaciones de televisión digital local», y ha reiterado después en la reciente STC 8/2016, FJ 3, al afirmar la inclusión, entre otras, de «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 (STC 244/1993, de 15 de julio, FJ 2)»; aspectos todos ellos regulados en los planes técnicos nacionales, que forman parte de la ordenación del espectro radioeléctrico y, en consecuencia, están comprendidos en la competencia estatal en materia de telecomunicaciones. En otras palabras, en esta fase de planificación estatal del espectro radioeléctrico se prefiguran las concretas aplicaciones de esta utilidad asumiendo la escasez del recurso y la necesaria optimización de la compatibilidad entre las distintas aplicaciones de utilidad pública. Y en ella intervienen las Comunidades Autónomas exponiendo sus necesidades de frecuencias, necesidades que serán tenidas en cuenta en la elaboración de los proyectos de los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión «con el objetivo de alcanzar una utilización racional, óptima y eficaz del dominio público radioeléctrico» (artículo 6.3 del Real Decreto 863/2008); esto es, en esta primera fase, les corresponde «delimitar de forma singularizada los ámbitos territoriales de cobertura de los servicios de televisión local en el marco de la normativa básica estatal y de su propia legislación de desarrollo» [STC 235/2012, FJ 7 b)]. De este modo, una vez que, a través de sus instrumentos de planificación –cuadro nacional de atribución de frecuencias y planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión–, el Gobierno estatal delimita y establece las bandas, canales o frecuencias que se reservan a las Administraciones Públicas (o entes públicos de ellas dependientes) o a los particulares, agota el ejercicio de su competencia exclusiva ex artículo 149.1.21 CE, y entra en juego otra competencia, en el marco de la legislación básica, ex artículo 149.1.27 CE. En este nuevo ámbito competencial, la Comunidad Autónoma de Cataluña procede, en el marco de la legislación básica, a regular, conformar o determinar su espacio audiovisual decidiendo, «dentro de los múltiples digitales que se les reserven, los canales digitales de ámbito autonómico que serán explotados por el servicio público de comunicación audiovisual televisiva o por empresas privadas en régimen de licencia (artículo 40.2 de la Ley general de la comunicación audiovisual)» [STC 235/2012, FJ 2 c)]. Nos encontramos, en realidad, «ante una actividad cuyo desenvolvimiento impone coherencia la competencia estatal con la autonómica, pues ninguna de ellas por sí sola resulta suficiente para que el servicio de televisión local pueda ser prestado en condiciones de conformidad con lo dispuesto por la normativa aplicable, resultando así pues imprescindible que ambas Administraciones actúen bajo los principios de cooperación y coordinación, de permanente invocación en la jurisprudencia de este Tribunal» [STC 235/2012, FJ 7 b)].

En definitiva, las decisiones a que hemos hecho referencia se inscriben de forma natural en esa planificación, como plasmación u ordenación de su política audiovisual, a que alude el artículo 18.1 de la Ley 22/2005, por lo que interpretado en el sentido expuesto, hemos de concluir que no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias.

El segundo apartado del artículo 18 de la Ley 22/2005, al disponer que la elaboración y aprobación de los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña debe realizarse «teniendo en cuenta las determinaciones básicas de la planificación del espectro radioeléctrico establecidas por el Estado», incurre en un error conceptual que afecta a la competencia estatal. Como hemos señalado, las determinaciones de la planificación estatal del espectro radioeléctrico que se contienen en el cuadro nacional de atribución de frecuencias y en los planes técnicos nacionales de radiodifusión no son disposiciones de carácter básico susceptibles de ser desarrolladas por normativa autonómica, sino que se trata de disposiciones que agotan la materia al aprobarse en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado para ordenar, gestionar, planificar y controlar dicho espectro.

Así pues, los planes técnicos elaborados por la Generalitat de Cataluña para ordenar su política audiovisual deben tener en cuenta las determinaciones del Estado, porque tales determinaciones –especialmente en los casos de prestación del servicio de comunicación

audiovisual por ondas electromagnéticas– constituyen el presupuesto del ejercicio de la competencia autonómica, dada la especial relación que se establece entre la autorización de uso del espectro y la autorización de contenido audiovisual. En este extremo las competencias del Estado sobre aquellas determinaciones del espacio radioeléctrico tienen carácter exclusivo y no básico, por lo que hemos de declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «básicas» del apartado segundo del artículo 18 de la Ley 22/2005.

El artículo 18.3 de la Ley 22/2005 dispone, por su parte, que «corresponde a los planes técnicos a que se refiere el presente artículo establecer las medidas necesarias para garantizar la prestación del servicio público de comunicación audiovisual en Cataluña y para garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y de información mediante el uso del espacio radioeléctrico». Hemos señalado que corresponde en exclusiva al Estado, ex artículo 149.1.21 CE, la planificación del espectro radioeléctrico, conforme a una concepción unitaria de su utilización (STC 8/2012, FJ 4). Del mismo modo, hemos declarado que no existe tacha alguna de constitucionalidad de los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña, en la medida en que su objetivo, la plasmación de una política audiovisual propia, se vincula directamente al ejercicio de las libertades del artículo 20 CE, teniendo su anclaje directo en el artículo 146.1 b) EAC, debiendo respetar, en todo caso, las determinaciones de la planificación estatal del espectro radioeléctrico. La consecución del objetivo que el apartado tercero del artículo 18 de la Ley 22/2005 encomienda a los planes técnicos, se ha de realizar, según el legislador catalán, «mediante uso del espectro», entendido como aquel uso establecido por los instrumentos estatales de planificación, conforme a la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.21 CE. Interpretado en el sentido expuesto, el artículo 18.3 de la Ley 22/2005 no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, interpretación conforme al texto constitucional que debe ser incorporada al fallo.

c) Continuando con los planes técnicos de la radio y de la televisión, el artículo 19 de la Ley 22/2005 establece, en cuanto a su contenido, que «ordenan el espectro radioeléctrico para garantizar el adecuado desarrollo de los servicios de comunicación audiovisual, y especialmente los siguientes aspectos: a) Los sistemas de difusión de señales que hayan de usar los prestadores de servicios de comunicación audiovisual; b) Las bandas, los canales, las frecuencias, las potencias y los emplazamientos necesarios para la prestación del servicio de comunicación audiovisual, y todos los demás aspectos técnicos que sean precisos; c) La delimitación de los ámbitos de cobertura».

Las letras a) y b) del precepto analizado hacen referencia a aspectos técnicos relativos a la regulación del soporte necesario para la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, tales como los sistemas de difusión de señales, las bandas, frecuencias o potencias, etc., los cuales constituyen el contenido específico y propio de los planes estatales de ordenación del espectro radioeléctrico. Es, por ello, que, en aplicación de la doctrina constitucional expuesta, hemos de declarar la inconstitucionalidad y nulidad de las citadas letras a) y b) del artículo 19 de la Ley 22/2005, por invadir la competencia del Estado ex artículo 149.1.21 CE.

Sin embargo, la letra c) del precepto, en tanto se refiere a «la delimitación de los ámbitos de cobertura» puede entenderse acorde con la competencia estatal en la materia, en el entendimiento de que dicha delimitación se acomode a la plasmada en la planificación estatal, como hemos mencionado al traer a colación la STC 235/2012, en su FJ 7 b). En este sentido, tomando como ejemplo el plan técnico nacional de la televisión digital terrestre, cabe concretar por los órganos competentes catalanes la delimitación de cobertura, en cuanto al porcentaje de población de la Comunidad Autónoma, para los canales digitales del múltiple digital MAUT que serán explotados por empresas privadas en régimen de licencia (art. 6.1 Real Decreto 805/2014); no así, para los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual televisiva de cobertura autonómica, a los que el plan técnico nacional ya exige, a 31 de diciembre de 2014, una cobertura de, al menos, el 98 por 100 de la población (art. 6.3 del Real Decreto 805/2014). Esta interpretación conforme será llevada al fallo.

d) Se declara en el artículo 20 de la Ley 22/2005 que la gestión de los planes técnicos de la radio y de la televisión, a los que se refiere el artículo 18 de la Ley 22/2005, corresponde a la Administración de la Generalitat «mediante la ejecución y la aplicación de sus disposiciones». En la medida en que hemos declarado la constitucionalidad de los planes técnicos autonómicos, con el alcance fijado al analizar la impugnación de los arts. 18 y 19 de la Ley catalana, ninguna tacha de constitucionalidad puede hacerse a la determinación del órgano competente para ejecutarlos y aplicarlos. Así entendido, dicho precepto forma parte tanto de la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social, como de su competencia en materia de organización, y no vulnera el orden constitucional de competencias.

e) El artículo 21 de la Ley 22/2005 establece, por su parte, que «la planificación y gestión de los planes técnicos han de asegurar la utilización de todo el potencial del espacio radioeléctrico que permita la emisión y la difusión de calidad de los servicios de comunicación audiovisual, teniendo en cuenta las características de la tecnología utilizada». Atendiendo a la doctrina sobre el régimen competencial en materia de telecomunicaciones y conforme a la interpretación expresada con ocasión del análisis de la impugnación del artículo 18.3, este precepto no es contrario a la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.21 CE si los términos «la utilización de todo el potencial» contenidos en el precepto se interpretan en el sentido de que el uso de todo el potencial del espacio radioeléctrico por parte de los planes técnicos autonómicos se ha de realizar en el marco de la ordenación y gestión del espectro radioeléctrico que, con carácter previo, hayan diseñado los instrumentos de planificación del Estado. Esta interpretación conforme será llevada al fallo.

f) Corresponde, a continuación, el análisis de la impugnación del artículo 22 de la Ley 22/2005 que, bajo la rúbrica «participación de la Generalitat en la planificación estatal», contempla dos previsiones que tienen distinto alcance. De una parte, en el apartado primero, con un enfoque general de la cooperación entre Administraciones públicas y, en relación con la participación autonómica en la planificación estatal del espacio radioeléctrico, se dispone que «la coordinación entre la planificación del espacio radioeléctrico estatal y la del de la Generalitat se realiza en el marco que establece la legislación básica estatal en materia audiovisual y, si procede, a través de los mecanismos de cooperación que determina la legislación general». De otro lado, con atención a la técnica de cooperación más idónea en la prestación de servicios audiovisuales, el apartado segundo de este precepto establece que el Gobierno de la Generalitat, oído el Consejo del Audiovisual de Cataluña, «debe emitir un informe previo con relación a la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual cuando afecte al territorio de Cataluña o a un ámbito más amplio. La posición expresada por el Gobierno debe fundamentarse en el impacto que puedan tener las decisiones que debe adoptar el Estado con relación a la preservación del pluralismo lingüístico y cultural, la competencia en la prestación de servicios audiovisuales y la industria audiovisual catalana».

En su conjunto, el precepto impugnado incide sobre el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, principio que, como ha declarado este Tribunal, «se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado» y es consustancial «al modelo del Estado de las Autonomías» (SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FJ 14, y 152/1988, de 20 de julio, FJ 6, entre otras). Como este Tribunal ha recordado en la reciente STC 20/2016, de 4 de febrero, FJ 2, «si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, FJ 7), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de

información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera (de nuevo, SSTC 40/1998, de 18 de febrero, FJ 30; y 204/2002, de 31 de octubre, FJ 7)» (en los mismos términos, las SSTC 123/2014, de 21 de julio, FJ 8, y 8/2016, FJ 3, entre otras).

En la medida en que le corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones, ex artículo 149.1.21 CE –competencia en la que, como hemos señalado, se inserta la planificación del espacio radioeléctrico estatal– y, asimismo, la competencia para establecer las normas básicas en materia audiovisual ex artículo 149.1.27 CE, será el Estado quien deba establecer los mecanismos de cooperación precisos para cohonestar la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. En este sentido, ya en la STC 31/2010, FJ 111, afirmó este Tribunal que la participación orgánica y procedimental de la Generalitat «habrá de ser regulada por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales».

Conforme a este planteamiento, la disposición adicional segunda de la Ley general de la comunicación audiovisual que, con carácter básico, regula la participación autonómica en la planificación estatal del espacio radioeléctrico, prevé que las Comunidades Autónomas participen «a través de instrumentos de cooperación previstos en la legislación general», y, en concreto, destaca que el Gobierno del Estado «recabará informes de las Comunidades Autónomas a la hora de habilitar bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación audiovisual que afecten al territorio de dichas Comunidades Autónomas». En la misma línea, el artículo 6.2 del Real Decreto 863/2008, prevé la consulta, en la elaboración de los planes técnicos nacionales de radiodifusión sonora y de televisión, «a los entes públicos de radio y televisión de las Comunidades Autónomas y a los órganos competentes en materia de radio y televisión de las Comunidades Autónomas sobre sus necesidades de frecuencias». Vemos, pues, que la regulación estatal vigente considera como materia propia de su competencia el establecimiento del tipo de técnicas de cooperación sobre la planificación del espectro radioeléctrico.

Ateniéndonos, pues, a lo que acaba de exponerse, el apartado primero del artículo 22 de la Ley 22/2005 admite una interpretación conforme al régimen de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, en la medida en que afirma que la coordinación entre el Estado y la Generalitat «se realiza dentro del marco que establece la normativa básica en materia audiovisual y, si procede, mediante los instrumentos de cooperación que determina la legislación general». El apartado de referencia no hace sino remitirse a lo que establezca la legislación del Estado para coordinar la planificación del espacio radioeléctrico estatal y la de la Generalitat, entendiéndose que esta última es la prevista en los artículos 18 a 21 de la ley ahora enjuiciada y con el alcance que hemos determinado en el presente fundamento jurídico. Además, la remisión a lo establecido por la legislación estatal es tan genérica que no perturba, por sí misma, las competencias del Estado. Así interpretado, el artículo 22.1 de la Ley 22/2005 no es contrario al régimen de distribución de competencias, interpretación conforme que será llevada al fallo.

Por el contrario, el artículo 22.2 de la Ley 22/2005 no permite una interpretación conforme con el orden constitucional de distribución de competencias, toda vez que este precepto es el que concreta la técnica de coordinación –emisión de informe previo– a través de la cual haya de actuar el Estado en una materia que es de su competencia exclusiva. Es, por ello, que, en el entendimiento de que es al Estado al que le corresponde establecer las técnicas de coordinación, ha de ser declarado inconstitucional y nulo el artículo 22.2 Ley 22/2005.

C) El Abogado del Estado impugna, en directa relación con los anteriores preceptos, otros dos grupos de artículos de la Ley 22/2005: en primer lugar y en referencia al uso del espectro radioeléctrico desde el punto de vista del régimen de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual, impugna los arts. 53.1 a) –contenido de la licencia–; 54 h) –obligaciones de los titulares de la licencia–; 55.4 b) –causa de denegación de la renovación de la licencia–; y 57.1 a) y 3 (revisión de la licencia). En este caso y con la

salvedad del artículo 54 h), que será objeto de análisis, el representante del Gobierno no desarrolla argumentación alguna, más allá de la denuncia de la vulneración de la competencia estatal, incumpliendo de este modo la carga alegatoria correspondiente, por lo que, conforme a doctrina reiterada de este Tribunal, no cabe estimar la pretensión de inconstitucionalidad aducida respecto de los citados preceptos [STC 22/2012, FJ 2 b)]. No obstante, hay que hacer la salvedad de que los mencionados preceptos han vuelto a ser invocados por el recurrente, en este caso por conexión, al impugnar el régimen de ordenación administrativa al que se somete la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, por lo que habremos de referirnos a los mismos en el fundamento jurídico 13 de esta resolución.

Como señalamos, en el marco de las obligaciones de los titulares de la licencia se impugna el artículo 54 h) de la Ley 22/2005 que impone «abonar la tasa o la prestación equivalente para la realización de la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico». A juicio del Abogado del Estado, esta cuestión concierne exclusivamente al Estado al amparo de sus competencias exclusivas en materia de telecomunicaciones y se encuentra prevista en el artículo 49 de la Ley 32/2003, a tenor del cual, «los operadores y los titulares de derechos de uso del dominio público radioeléctrico o de recursos de numeración estarán sujetos al pago de la tasas establecidas en el ordenamiento jurídico» (apartado primero); tasas que «deberán ser no discriminatorias, transparentes, justificadas objetivamente y ser proporcionadas a su fin» (apartado tercero) y cuyas finalidades se especifican en el apartado 2 del mencionado artículo 49 de la Ley 32/2003. Dichas tasas pueden ser gestionadas y liquidadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Agencia Estatal de Radiocomunicaciones, así como las Administraciones territoriales (apartado quinto); fijándose en el anexo I de la Ley 32/2003 las tasas en materia de telecomunicaciones gestionadas por la Administración General del Estado y sus organismos públicos (apartado sexto).

La regulación actual de las tasas en materia de telecomunicaciones se recoge en el artículo 71 y en el anexo I de la vigente Ley 9/2014, que no difiere en lo sustancial de la expuesta por el Abogado del Estado en su recurso de inconstitucionalidad. En el apartado 3 del anexo I de la Ley 9/2014, se recoge la «tasa por reserva del dominio público radioeléctrico» que se impone a los operadores de cualquier frecuencia del dominio público radioeléctrico por la reserva para uso privativo o especial del espectro radioeléctrico; operadores que, como se desprende de los arts. 1.2 y 5.2 de la Ley 9/2014, son la persona física o jurídica que explote redes públicas de comunicaciones electrónicas o preste servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público y haya notificado al Ministerio de Industria, Energía y Turismo el inicio de su actividad o esté inscrita en el Registro de operadores (apartado 26, anexo II de la Ley 9/2014). Por el contrario, la tasa prevista en el impugnado artículo 54 h) de la Ley 22/2005, precepto que se encuadra en el Capítulo III de la Ley 22/2005 relativo al régimen de licencia para los servicios de comunicación audiovisual, se dirige a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual –«persona física o jurídica que asume la responsabilidad editorial del servicio de radio o de televisión, o de los contenidos audiovisuales de que se trate, y los transmite o los hace transmitir por un tercero» [artículo 1 b) de la Ley 22/2005]– y en relación con los gastos que se originen en la tramitación de la licencia autonómica cuando dicho servicio se presta a través de las ondas hertzianas; licencia que cubrirá, en cuanto autorización operativa, la prestación de los servicios audiovisuales durante todo su período de vigencia (art. 46 de la Ley 22/2005). A la vista de lo expuesto, no es posible apreciar la invasión competencial denunciada, dado que la tasa estatal y la tasa autonómica tienen destinatarios y finalidades distintas: La tasa estatal grava a los operadores de cualquier tipo de frecuencia del dominio público radioeléctrico y su finalidad es la de exigir una prestación económica por la reserva de dicho espacio radioeléctrico para el uso privativo o especial por aquéllos; mientras que el destinatario de la tasa catalana se refiere en exclusiva a los operadores del servicio de comunicación audiovisual en Cataluña y su abono tiene por fin la obtención de la licencia correspondiente para la prestación del

servicio durante todo el período de su vigencia, cuando así lo hagan a través de ondas hertzianas.

Procede, pues, desestimar el recurso en lo que atañe a la impugnación formulada contra el artículo 54 h) de la Ley 22/2005.

D) Aun cuando el Abogado del Estado impugna el artículo 111 de la Ley 22/2005 en su conjunto, la realidad es que únicamente cuestiona las letras c), h), j) y k) del artículo 111.2 y el artículo 127.2 de la Ley 22/2005, que definen las competencias del Gobierno de la Generalitat en materia audiovisual, en tanto que, según afirma aquél en su recurso, suponen el ejercicio de competencias sobre el espectro radioeléctrico relativas a la ordenación o control de sus usos, como parece desprenderse de la escueta argumentación formulada.

a) La letra c) del artículo 111.2 de la Ley 22/2005 atribuye a la Generalitat la planificación de las inversiones y «el desarrollo de las infraestructuras necesarias para garantizar el desarrollo del sector audiovisual de Cataluña y otros sectores relacionados». Nada argumenta el Abogado del Estado, si bien la mención que se hace en el precepto a las «infraestructuras necesarias» exige algunas precisiones sobre su alcance e interpretación. En el ámbito de las telecomunicaciones, las infraestructuras forman parte de los recursos asociados a las redes de comunicaciones electrónicas (apartado 30, anexo II de la Ley 9/2014) y comprenden el conjunto de elementos de obra civil o espacios físicos preparados para permitir el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas, tales como tubos, postes, conductos, cajas, cámaras, armarios, y cualquier recurso asociado que pueda ser utilizado para desplegar y albergar cables de comunicaciones electrónicas, equipos, dispositivos, o cualquier otro recurso análogo necesario para el despliegue e instalación de las redes; y el titular de la infraestructura puede ser diferente del titular de la red de comunicación electrónica –Administración pública versus operador privado– (arts. 36.1 y 37.3 de la Ley 9/2014).

Hemos venido afirmando que corresponde en exclusiva al Estado la regulación de las infraestructuras de las telecomunicaciones, ya que «en puridad, las infraestructuras de las telecomunicaciones ni constituyen un elemento propio del espectro radioeléctrico ni son elemento vinculado a la protección del derecho fundamental previsto en el artículo 20 CE. Dichas infraestructuras ... aseguran la efectividad de las comunicaciones en todo el territorio nacional y con ello la virtualidad de las competencias estatales afectadas (art. 149.1.21 y 149.1.27)» (STC 31/2010, FJ 85; y también la más reciente STC 20/2016, FJ 3). En este sentido, en cuanto las infraestructuras son un soporte necesario para el despliegue de una red de comunicaciones electrónicas, la competencia estatal se concreta, por un lado, en la regulación del dimensionamiento y características técnicas mínimas que habrán de reunir aquéllas (art. 36.1 de la Ley 9/2014), y, por otro lado, en facilitar el acceso a las infraestructuras susceptibles de alojar redes de comunicaciones electrónicas (arts. 37 y 38 de la Ley 9/2014).

Ahora bien, también se ha afirmado por este Tribunal que no se aprecia tacha alguna de inconstitucionalidad a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan realizar actividades de promoción «a través de una actuación material consistente en la construcción de infraestructuras auxiliares y previas a la red de comunicaciones electrónicas en aquellas zonas donde todavía no se han implementado y en las que resulta necesaria una intervención pública a fin de evitar la fractura digital», siempre que quede garantizado «el pleno ejercicio de la competencia exclusiva estatal mediante la sujeción de esta actividad de promoción al marco normativo general en materia de comunicaciones» y que no se incida en el régimen de explotación; «régimen que, conforme al encuadre competencial y la determinación del canon de enjuiciamiento aplicable ... es competencia exclusiva del Estado» (STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 6).

Conforme a la doctrina expuesta, el artículo 111.2 c) de la Ley 22/2005 no plantea ningún problema de constitucionalidad en tanto que viene referido a la potestad de planificar la inversión pública y ejecutar las infraestructuras necesarias para garantizar el desarrollo de la propia política audiovisual, consustancial a las funciones y competencias del Gobierno de la Generalitat.

Por su parte, el artículo 111.2 h) de la Ley 22/2005 establece la competencia del Gobierno de la Generalitat para «planificar el espectro radioeléctrico en Cataluña mediante la elaboración y la aprobación de los correspondientes planes técnicos, previo informe del Consejo del Audiovisual de Cataluña», y «en el ejercicio de esta función debe dotar y potenciar las actividades de la televisión local o de proximidad de forma equilibrada y equitativa en todo el territorio». Tal como hemos sostenido al analizar la impugnación de los arts. 17 a 21 de la Ley 22/2005, la previsión ha de considerarse constitucional, siempre y cuando se interprete que tal competencia se refiere a la planificación de su propia política audiovisual, dentro de los parámetros fijados de forma exclusiva por la planificación estatal del espectro radioeléctrico.

La letra j) del artículo 111.2 de la Ley 22/2005 reconoce la competencia del Gobierno de la Generalitat para «ejercer las potestades de inspección, control y sanción en los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual y en la prestación de estos servicios sin título habilitante», habiéndose impugnado el primero de los incisos; esto es, el relativo al ejercicio de las potestades de inspección, control y sanción sobre cuestiones técnicas de la prestación del servicio de comunicación audiovisual, porque, en el parecer del recurrente, la atribución al gobierno de la Generalitat de la competencia de control y sanción sobre los «aspectos técnicos» de la prestación de los indicados servicios invade la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones.

En este sentido, la doctrina de este Tribunal ha sostenido de forma reiterada (por todas, las SSTC 5/2012, FFJJ 5 y 235/2012, FJ 8, y las sentencias que allí se citan) que la competencia para otorgar el título habilitante es la que determina la titularidad de las potestades de naturaleza ejecutiva referidas a la inspección, vigilancia y control, a la adopción de medidas provisionales y a la instrucción de expedientes sancionadores. Partiendo de esta premisa y teniendo en cuenta el reparto competencial establecido en los artículos 149.1.21 y 27 CE, corresponde a la Comunidad Autónoma el otorgamiento de la licencia audiovisual, cuando ésta sea requerida, así como el ejercicio de las potestades de inspección y sanción ligadas a la licencia; esto es, garantizar que la prestación del servicio de comunicación audiovisual se realiza con licencia –o verificar ex post, en su caso, el cumplimiento de los requisitos necesarios cuando el servicio esté sujeto a un régimen de comunicación previa–, y controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia, así como la observancia de los principios básicos reguladores de la actividad audiovisual (art. 80 Ley 22/2005), la protección de la infancia y la juventud (art. 81) o las obligaciones establecidas en relación con la presencia de la lengua y cultura catalanas (art. 86 de la Ley 22/2005), entre otras.

Por el contrario, corresponde al Estado el ejercicio de las potestades de inspección y sanción vinculadas a su competencia exclusiva para la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, de los aspectos técnicos atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven (STC 72/2014, FJ 3). Es competencia del Estado fijar las condiciones y características técnicas de cada estación o de cada tipo de equipo y aparato radioeléctrico, impidiendo interferencias perjudiciales (STC 167/1993, FJ 3); homologar y normalizar los equipos e instalaciones (STC 244/1993, FFJJ 4, 5 y 6); la inspección y control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras de radio y televisión (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 6; y STC 108/1993, FFJJ 2 y 3), y otorgar la autorización al cambio de la tecnología analógica convencional por la digital (STC 180/2013, de 23 de octubre, FJ 9), entre otras funciones.

Pues bien, la aplicación de la doctrina expuesta al art.111.2 j) de la Ley 22/2005 nos lleva a declarar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad del inciso «en los aspectos técnicos», porque invade la competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.21, debiendo quedar, en consecuencia, encuadradas las competencias inspectoras y sancionadoras de la Generalitat, únicamente en el ámbito de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.

En la misma línea argumental ha de ser considerada inconstitucional y nula la letra k) del artículo 111.2 de la Ley 22/2005, al atribuir a la Generalitat la competencia para

«tramitar los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos de la licencia o autorización».

b) Seguidamente, procede el enjuiciamiento del artículo 127.2 de la Ley 22/2005 que, en su párrafo inicial, dispone que «corresponde al órgano competente dentro de la Administración de la Generalidad, de oficio o a instancia del Consejo del Audiovisual de Cataluña, el ejercicio de actividades de inspección de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico». En relación con el mismo, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «aspectos técnicos», así como la referencia a «las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico», pues la inspección, el control y, en su caso, sanción de estos aspectos corresponde al Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones –tal como resulta del artículo 72.2 de la Ley 9/2014, que atribuye al Ministerio de Industria, Energía y Turismo la inspección: a) de los servicios y de las redes de comunicaciones electrónicas y de sus condiciones de prestación y explotación; b) de los equipos y aparatos, de las instalaciones y de los sistemas civiles; c) del dominio público radioeléctrico y d) de los servicios de tarificación adicional que se soporten sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas–.

Finalmente, hay que destacar, como señalamos al inicio de esta resolución, que la redacción de los arts. 111.2 j) y 127.2 de la Ley 22/2005 se ha visto alterada por la Ley catalana 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de diversas leyes en materia audiovisual, al haber sido añadidos a ambos preceptos un nuevo inciso que extiende las potestades de inspección, control y sanción a los casos de prestación de servicios de comunicación audiovisual sin título habilitante, otorgando al Gobierno de la Generalitat la facultad de adoptar medidas de protección activa del espectro. En ambos casos, el nuevo inciso queda fuera del presente proceso constitucional dado que serán objeto de enjuiciamiento en el recurso de inconstitucionalidad 6687-2012, pendiente de resolución.

E) Se cuestiona también por el Abogado del Estado, desde la perspectiva de la invasión de la competencia del Estado ex artículo 149.1.21 CE sobre el espectro radioeléctrico, la «reserva de espacio público de comunicación», que prevé el artículo 70 de la Ley 22/2005 a favor de las entidades privadas sin ánimo de lucro que presten servicios audiovisuales en función de su contribución a fines de interés general y de forma proporcionada a dicha contribución. Dicha reserva corresponde realizarla, según el artículo 70.7 a) de la Ley 22/2005, «a los planes técnicos, si el espacio radioeléctrico lo permite, de acuerdo con las condiciones y el procedimiento establecido por reglamento». Y, por su parte, el artículo 70.8 de la Ley 22/2005 establece que «en la planificación del espectro radioeléctrico ha de preverse el establecimiento de servicios de radio y televisión de un ámbito más reducido que las demarcaciones locales, difundidos desde estaciones de baja potencia, para entidades sin ánimo de lucro».

La comprensión de los citados preceptos exige tener presente que, conforme a la legislación básica estatal, corresponde a la Administración General del Estado «garantizar, en todo caso, la disponibilidad del dominio público radioeléctrico para la prestación de estos servicios» (artículo 32.2 de la Ley general de la comunicación audiovisual), y habilitar «el dominio público radioeléctrico necesario para la prestación de estos servicios» (art. 32.4 *in fine* de la Ley general de la comunicación audiovisual). A esa función estatal es como han de entenderse las referencias del artículo 70.7.a) de la Ley 22/2005, al encomendar la reserva de espacio público de comunicación –«si el espacio radioeléctrico lo permite»– a los planes técnicos autonómicos, y del artículo 70.8, cuando atribuye a la planificación del espectro radioeléctrico –planificación estatal– la previsión de espacio para entidades sin ánimo de lucro.

Además, el artículo 32.1 de la Ley general de la comunicación audiovisual fija como finalidades de estos servicios «atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales, así como para fomentar la participación ciudadana y la vertebración del tejido asociativo». Atendiendo al marco

constitucional –artículo 149.1.27 CE (disposición final sexta de la Ley general de la comunicación audiovisual)– y estatutario –artículo 146 EAC–, puede entenderse que la regulación contenida en el artículo 70.7 a) y 8 Ley 22/2005 incide en un aspecto que está íntimamente ligado con el ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 20 CE, y, de modo especial, con la formación de la opinión pública, teniendo en cuenta otros valores de interés general, como son la atención a comunidades y grupos sociales con necesidades específicas de comunicación. De lo expuesto se desprende la constitucionalidad de los referidos preceptos por su relación con la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social, siempre y cuando la referencia contenida a los planes técnicos [artículo 70.7 a) de la Ley 22/2005] y a la planificación (artículo 70.8 de la Ley 22/2005) se entienda en los términos en los que hemos interpretado dichos planes al analizar los arts. 18 y 19 de la Ley catalana. Esta interpretación conforme será llevada al fallo.

7. Procede analizar a continuación, siguiendo la estructura de las alegaciones del recurso de inconstitucionalidad y desde la perspectiva de la competencia estatal ex artículo 149.1.21 CE, el conjunto de preceptos de la Ley 22/2005 que imponen determinadas obligaciones a los operadores de los servicios de comunicación audiovisual; en concreto, los arts. 28, 33.5, 66 a 69 y 133.l) de la ley catalana 22/2005.

Sostiene el Abogado del Estado que la Comunidad Autónoma de Cataluña sólo puede prever la imposición de obligaciones de servicio público a los prestadores de servicios audiovisuales, pero no a los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, cuyas obligaciones están reguladas en la Ley 9/2014 que, en su artículo 28 de la vigente Ley 9/2014 (equivalente al artículo 25 de la Ley 32/2003), establece las otras obligaciones de servicio público que, además del servicio universal (arts. 25 a 27 de la Ley 9/2014), se les pueden imponer. Sin embargo, para las representaciones procesales de la Generalitat y del Parlamento catalán los preceptos impugnados por el Abogado del Estado imponen determinadas obligaciones a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual y no a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica (lo que en cambio sí prevé, a efectos de ejecutar las sanciones de cese, en el artículo 136.2 de la Ley 22/2005, que no ha sido objeto de impugnación).

Planteada la controversia en estos términos, es preciso tener en cuenta que el artículo 1 a) de la Ley 22/2005 caracteriza a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual como los que contratan, con los prestadores de estos servicios –que asumen la responsabilidad editorial del servicio de radio o de televisión, o de los contenidos audiovisuales de que se trate [art. 1 b)]–, «la distribución de sus contenidos» o actúan ellos mismos como prestadores de dichos servicios. Por el contrario, la Ley 9/2014 se ocupa de los operadores que explotan redes (sistemas de transmisión de señales) y prestan servicios de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, con expresa exclusión de los que suministren contenidos audiovisuales mediante dichas redes o desarrollen actividades que consistan en el ejercicio del control editorial sobre dichos contenidos (art. 1.2 de la Ley 9/2014).

Siendo función del distribuidor de servicios de comunicación audiovisual la de ofrecer y comercializar contenidos audiovisuales, propios o de terceros, resulta plenamente admisible que la Comunidad Autónoma de Cataluña establezca determinadas obligaciones de servicio público en relación a esos contenidos. No se produce aquí, en contra de lo sostenido por el recurrente, una confusión de conceptos –entre operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas, por un lado, y distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, por otro– que implique una extralimitación en el ejercicio de la competencia propia, con invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones. Resulta evidente, según el criterio de delimitación entre ambas competencias que utilizamos, que la figura del distribuidor y su actividad se vincula directamente con el ejercicio de libertades reconocidas en el artículo 20 CE y no con la regulación de los extremos técnicos. Es, por ello, que no entra en juego el artículo 28 de la Ley 9/2014 (antiguo artículo 25 de la Ley 32/2003) cuyos destinatarios son, precisamente, otros –los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas inscritos en el Registro de operadores previsto en el artículo 7 de la Ley 9/2014: esto es, aquellos que

prestan el transporte y difusión de la señal audiovisual a través de enlaces por satélite, radioenlaces o fibra óptica, señales audiovisuales no elaboradas ni editadas, hasta los centros de producción para que allí las elaboren—.

Las obligaciones establecidas por la Ley 22/2005 en los preceptos mencionados se refieren a la garantía de acceso, sin ningún tipo de coste añadido para los usuarios, a los contenidos del servicio público de comunicación audiovisual prestado por la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (artículo 28 de la Ley 22/2005) y de los correspondientes al servicio público local (art. 33.5 de la Ley 22/2005) que, de modo específico, vienen establecidas en el capítulo V del título IV de la Ley 22/2005 (arts. 65 a 69).

Este tipo de obligaciones es equivalente a las establecidas en la ley básica estatal, bajo la rúbrica «derechos del público» y que, por tanto, todo prestador de servicios de comunicación audiovisual debe cumplir. Tal es el caso, por ejemplo, de lo que dispone el artículo 5 de la Ley general de la comunicación audiovisual, que se refiere al derecho a la diversidad cultural y lingüística en la programación y a la consecuente reserva a favor de programadores independientes; o el artículo 6 de la Ley general de la comunicación audiovisual, que reconoce el derecho a una comunicación audiovisual transparente y, por tanto, el derecho a la información sobre la dirección de establecimiento del prestador del servicio, sobre la programación televisiva con suficiente antelación, etc.

En consecuencia, los indicados artículos 66 a 69 de la Ley 22/2005, así como, en conexión con estos, los artículos 133 y 134 de la misma Ley, igualmente impugnados, que regulan los cuadros de infracciones graves y leves por incumplimiento de las obligaciones impuestas en esta Ley, no se localiza en el ámbito de las telecomunicaciones, sino en el de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que permite concluir con un pronunciamiento desestimatorio del recurso en relación con dichos preceptos.

8. En relación con la eventual invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, debemos abordar ahora la impugnación que realiza el Abogado del Estado en relación con el artículo 47.2 de la Ley 22/2005, dejando las impugnaciones en materia de acceso condicional [arts. 39 c) y 43.2 de la Ley 22/2005] para un momento posterior en el que se analizarán las situaciones de control de medios audiovisuales.

Pues bien, para la correcta comprensión del apartado impugnado es preciso comenzar destacando que el apartado primero del artículo 47 de la Ley 22/2005 (no impugnado) dispone que, para el supuesto de canales digitales de comunicación audiovisual que, en número variable y en función de las tecnologías utilizadas, se integren en un canal múltiple, será preciso el otorgamiento de una licencia por cada uno de dichos canales. A partir de esta determinación previa, el apartado segundo del artículo 47 de la Ley 22/2005 (impugnado) declara la competencia del Consejo del Audiovisual de Cataluña para fijar «las condiciones de relación del titular de la licencia con el gestor del canal múltiple». Tal previsión, según el Abogado del Estado, invade la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones, ya que el gestor del canal múltiple equivale a un operador que explota una red pública de comunicaciones electrónicas, que ha notificado al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (antes, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones) el inicio de su actividad o ya está inscrito en el registro de operadores; no se trata, por tanto, de un prestador de servicios de comunicación audiovisual.

La correcta comprensión de la controversia suscitada exige que, en primer lugar, analicemos el concepto y significado de lo que es un múltiple digital y del modo en que se lleva a efecto su gestión. Según el Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, que aprobó el plan técnico nacional de televisión digital terrestre, el múltiple digital es «la señal compuesta para transmitir un canal o frecuencia radioeléctrica y que, al utilizar la tecnología digital, permite la incorporación de las señales correspondientes a varios canales de televisión y de las señales correspondientes a varios servicios asociados y a servicios de comunicaciones electrónicas» (apartado tercero del apéndice). Cada múltiple digital (el plan técnico nacional de televisión digital terrestre prevé siete múltiples digitales), cualquiera que sea su ámbito de cobertura —estatal o autonómica—, «tiene capacidad para

integrar cuatro canales de televisión en definición estándar o tres canales de televisión en alta definición» (disposición adicional segunda, apartado primero, Real Decreto 805/2014); y la capacidad restante de transmisión del múltiple digital se podrá utilizar «para prestar servicios conexos o interactivos distintos del de difusión de televisión [...], como los de guía electrónica de programación, teletexto, transmisión de ficheros de datos y aplicaciones, actualizaciones de software para equipos, entre otros» (disposición adicional segunda, apartado tercero, Real Decreto 805/2014). La titularidad de los canales y de los servicios conexos no tiene por qué coincidir en un mismo operador, por lo que es necesario arbitrar fórmulas de gestión del múltiple digital. En este sentido, la disposición adicional tercera del plan técnico nacional de televisión digital terrestre establece que «las entidades que accedan a la explotación de canales de televisión dentro de un mismo múltiple digital deberán asociarse entre sí para la mejor gestión técnica de todo lo que afecte al múltiple digital en su conjunto o establecer las reglas para esa finalidad», resolviéndose los conflictos que surjan entre las entidades por la gestión técnica del múltiple digital por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Idénticas previsiones se contienen en la disposición adicional tercera del Real Decreto 439/2004, de 12 de marzo, respecto del plan técnico nacional de la televisión digital local.

A su vez, la disposición final de ambos planes (cuarta y segunda, respectivamente) dispone que el Ministro de Industria, Energía y Turismo y el Secretario de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información dictarán, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones y medidas sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo establecido en aquellos. En cumplimiento de tal previsión, fue aprobada la Orden ITC/2212/2007, de 12 de julio, por la que se establecen las obligaciones y requisitos para los gestores de múltiples digitales de la TDT, creando el registro de parámetros de información de los servicios de la TDT.

El gestor del múltiple digital se configura, de este modo, como «la entidad encargada de la organización y coordinación técnica y administrativa de los servicios y medios técnicos, ya sean compartidos entre distintas entidades habilitadas o de titularidad exclusiva de una sola de ellas, que deban ser utilizados para la adecuada explotación de los canales digitales que integran dicho múltiple digital» (art. 2.1 de la Orden ITC/2212/2007). Y para ejercer la actividad de gestor del múltiple de la TDT es preciso, con anterioridad al inicio de la actividad, inscribirse en el registro de parámetros de información de los servicios de TDT (art. 3 de la Orden ITC/2212/2007), así como cumplir con las obligaciones de carácter técnico establecidas, a modo de *numerus apertus*, en el artículo 4 de la Orden ITC/2212/2007, y que se pueden sintetizar en la puesta a disposición, por parte del gestor, de los medios técnicos necesarios para garantizar la multiplexación de los componentes de vídeo, audio y datos, incluidos los correspondientes a los servicios interactivos.

Se puede concluir que la gestión del múltiple digital constituye un servicio de comunicaciones electrónicas consistente en multiplexar la señal de televisión; y que el gestor –o persona interesada en prestar dicho servicio– debe, con anterioridad al inicio de la actividad, comunicarlo al registro de operadores (art. 6.2 Ley 9/2014) y solicitar la inscripción en el registro de parámetros de información de los servicios de TDT (art. 3 de la Orden ITC/2212/2007). En este sentido, parece claro que, tanto el plan técnico nacional de televisión digital terrestre y el plan técnico nacional de la televisión digital local, como la Orden ITC/2212/2007, se dictan en ejercicio de la competencia exclusiva estatal ex artículo 149.1.21 CE, en cuanto abordan la regulación de los aspectos técnicos necesarios para la implantación de la TDT y la fijación de las obligaciones de carácter técnico que deben asumir los gestores del múltiple digital, a los efectos, como se subraya en la Orden ministerial, «de garantizar la interoperabilidad de los servicios de televisión, de transmisión de datos e interactivos», así como «la puesta a disposición de dichos servicios a los usuarios o telespectadores y la mejora en la eficacia del uso y explotación del ancho de banda del múltiple digital», de acuerdo con lo establecido en las Directivas comunitarias sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas.

Partiendo de las consideraciones realizadas, se aprecia que la previsión de la ley catalana objeto de impugnación tiene como finalidad, no la regulación del gestor del

múltiple digital, sino de las relaciones entre éste y los titulares de las licencias autonómicas audiovisuales. En este sentido, hay que tener presente que el artículo 140.7 EAC reconoce a la Generalitat de Cataluña competencias ejecutivas en materia de comunicaciones electrónicas, de acuerdo con la normativa del Estado, y, en particular, sobre «la resolución de conflictos entre operadores de radiodifusión que compartan múltiple de cobertura no superior al territorio de Cataluña» [letra c)]. En la STC 31/2010, FJ 85, este Tribunal confirmó dicha competencia autonómica «cuando los conflictos que surjan versen sobre aspectos relativos al régimen de la prestación por los operadores de estos servicios de comunicación electrónica; en cuanto medios de comunicación social (art. 149.1.27 CE), sin embargo, quedarían fuera de dicha competencia autonómica de gestión los conflictos derivados de la dimensión técnica vinculada al uso del dominio público radioeléctrico que está en manos del Estado, que es su titular (art. 149.1.21 CE)».

Llegados a este punto, hemos de considerar que la regulación de la Ley 22/2005, relativa al establecimiento de las condiciones de relación entre los operadores y el gestor del múltiple digital, respecto de las licencias reguladas en la norma catalana y, por tanto, autonómicas, para garantizar la prestación del servicio de comunicación audiovisual, se inscribe en la competencia normativa de desarrollo en materia audiovisual de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y no en la prevista en el artículo 149.1.21 CE, resultando plenamente constitucional la intervención del Consejo del Audiovisual de Cataluña en esta materia.

Procede, pues, la desestimación del recurso en lo que atañe a la impugnación del artículo 47.2 de la Ley 22/2005.

9. Finalmente, por invasión de la competencia exclusiva estatal ex artículo 149.1.21 CE, el representante del Gobierno del Estado cuestiona la constitucionalidad de la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005, según la cual «los titulares de concesiones para la prestación del servicio público de televisión digital del ámbito de Cataluña y los titulares de concesiones de televisión digital local otorgadas en virtud de concursos convocados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, pueden utilizar simultáneamente la tecnología analógica para la difusión de las emisiones durante el proceso de transición a la televisión digital, de acuerdo con las disponibilidades y la planificación del espectro radioeléctrico». La norma autonómica aborda la regulación de la llamada fase simulcast –transmisión simultánea– en la que, como medio de arbitrar la transición de un modelo analógico a un modelo digital, se permite a los operadores simultanear las emisiones analógicas y digitales hasta el momento en que se produzca el cese definitivo de las primeras y bajo determinadas condiciones. A juicio del Abogado del Estado, la Ley 22/2005 regula la fase de transición contradiciendo las previsiones establecidas en el apartado 5 de la disposición transitoria segunda de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres –en la redacción dada por la Ley 10/2005, de 14 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la televisión digital terrestre, de liberalización de la televisión por cable y de fomento del pluralismo–, incurriendo en inconstitucionalidad mediata. Tal contradicción derivaría de la no alusión a los requisitos y condiciones que exigía la mencionada ley estatal: esto es, ámbito territorial de las emisiones analógicas coincidente o incluido en el ámbito territorial a la concesión digital adjudicada, duración de un plazo de dos años a contar desde el 1 de enero de 2006, siempre que así lo permitieran las disponibilidades y la planificación del espectro establecidas en el plan técnico nacional de televisión digital terrestre y el plan técnico nacional de la televisión digital local.

En relación con este extremo, debemos traer a colación la STC 180/2013, de 23 de octubre, FJ 9, en la que se resolvió la impugnación contra la disposición adicional cuadragésima primera de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La mencionada disposición regulaba la conversión a la tecnología digital de las emisoras de radiodifusión sonora, otorgando al Estado «una competencia de autorización limitada, única y exclusivamente, al cambio de la tecnología analógica convencional por la digital, técnica que descansa, al igual que la anterior, en la utilización de las ondas terrestres con la única diferencia de que la tecnología digital multiplica, haciéndolo más eficaz, el uso del espectro radioeléctrico, de manera que se

multiplican las posibilidades de emisión en una misma frecuencia, con las posibles consecuencias de interferencia entre canales de emisión, lo que afecta, sin duda, al soporte o instrumento del que se sirve la radiodifusión sonora, competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.21 CE». Dicha competencia en nada limita o interfiere la competencia autonómica sobre los medios de comunicación social, puesto que tal autorización para la conversión requería que «los solicitantes estén en posesión de un título previo que les habilite para la emisión», «ni atribuye al Estado... nuevas competencias de control sobre la adecuación de la actividad de emisión al título habilitante» (FJ 9).

Lo impugnado en este caso es la previsión de la norma autonómica que contempla la posibilidad de que los prestadores del servicio público de televisión digital, de ámbito autonómico o local, puedan utilizar simultáneamente la tecnología analógica durante el proceso de transición a la televisión digital, siempre que exista disponibilidad del espectro radioeléctrico (de acuerdo con la planificación estatal del espectro; esto es, los planes nacionales de televisión). Estamos ante la reiteración de una previsión contenida en la regulación estatal con la que no se aprecia contradicción alguna ya que la propia norma autonómica se ajusta al adecuar el proceso de transición a las disponibilidades y a la planificación estatal del espectro radioeléctrico.

Por otra parte, se ha perdido además el objeto material de la controversia, puesto que el cese definitivo de las emisiones analógicas en nuestro país se produjo el día 3 de abril de 2010, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 944/2005, de 29 de julio, por el que se aprobó el plan técnico nacional de televisión digital terrestre (vigente hasta septiembre de 2014); por lo que las previsiones en orden a garantizar una transición ordenada y completa de un modelo a otro y los requisitos y las condiciones que en su caso hubieran de regir en aquel período transitorio han perdido ya toda vigencia –que necesariamente era temporal– y no volverán a tenerla en un futuro.

Se ha producido, en consecuencia, la pérdida sobrevenida de objeto de la impugnación formulada contra la disposición transitoria cuarta, que quedará recogida en el fallo de esta Sentencia.

10. Analizaremos, a continuación, los preceptos de la Ley 22/2005 que son objeto de impugnación ex artículo 149.1.27 CE, bien por haber invadido la competencia básica estatal, bien por haber infringido las leyes básicas dictadas en materia de medios de comunicación social, tratándose en este segundo caso de una inconstitucionalidad mediata.

En primer lugar y ajustándonos al orden seguido por el representante del Gobierno en su recurso de inconstitucionalidad, empezaremos nuestro análisis por la impugnación de la definición de servicios de radio y televisión recogida en las letras d), e) y f) del artículo 1 Ley 22/2005; definiciones que, en opinión del Abogado del Estado, contradicen y no se ajustan a la más estricta del artículo 25 de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de ordenación de las telecomunicaciones y, en el concreto caso de la letra d) relativa a la definición de servicios de comunicación audiovisual. Hemos de llamar la atención, una vez más, sobre el cambio del parámetro constitucional que ha de servirnos como canon de enjuiciamiento, que aparece concretado en el reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña y en la Ley general de la comunicación audiovisual.

Frente a la definición más convencional y estricta que ofrecía la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones –servicios de radiodifusión sonora y televisión por ondas terrestres en los que la comunicación se realiza en un solo sentido a varios puntos de recepción simultáneamente, con nula o escasa capacidad de interactividad–, la Ley general de la comunicación audiovisual, en consonancia con el derecho de la Unión Europea, opta por la denominación de «servicios de comunicación audiovisual» con un enfoque más amplio. En este sentido, la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010 (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), consciente de la evolución en la transmisión de los servicios de comunicación audiovisual a la luz de las nuevas tecnologías, afirma que su definición «debe abarcar los medios de comunicación de masas en su función de informar, entretener y educar al público general y debe incluir las comunicaciones audiovisuales comerciales, pero debe excluir toda forma

de correspondencia privada, como los mensajes de correo electrónico enviados a un número limitado de destinatarios [y] todos los servicios cuyo principal objeto no sea proporcionar programas» (considerando 22); y añade que «el concepto de responsabilidad editorial es esencial para definir el papel de prestador del servicio de comunicación y, por lo tanto, para la definición de los servicios de comunicación audiovisual» (considerando 25). Igualmente, se afirma que la «radiodifusión» actualmente incluye «la televisión analógica y la digital, la emisión en directo en tiempo real por internet, la difusión web y el cuasivideo a petición» y la televisión bajo demanda (considerando 27).

De acuerdo con la citada Directiva, la Ley general de la comunicación audiovisual define los servicios de comunicación audiovisual como «aquellos cuya responsabilidad editorial corresponde a un prestador del servicio y cuya principal finalidad es proporcionar, a través de redes de comunicaciones electrónicas, programas y contenidos con objeto de informar, entretener o educar al público en general, así como emitir comunicaciones comerciales» (art. 2.2); definición que incide más en la finalidad de dichos servicios que en el modo en que se prestan. Además, la Ley general de la comunicación audiovisual establece sus modalidades: i) servicio de comunicación audiovisual televisiva y radiofónica, que se presta para el visionado o la audición simultánea de programas sobre la base de un horario de programación; ii) servicio de comunicación audiovisual televisiva y radiofónica a petición, que se presta para el visionado o la audición de programas y contenidos en el momento elegido por el espectador u oyente y a su propia petición sobre la base de un catálogo de programas seleccionado por el prestador del servicio de comunicación; iii) servicio de comunicación audiovisual televisiva en movilidad o «televisión en movilidad», y de comunicación audiovisual radiofónica en movilidad o «radio en movilidad», que se presta para el visionado o la audición de programas y contenidos en un dispositivo móvil.

La Ley 22/2005 define el servicio de comunicación audiovisual como aquel «consistente en la puesta a disposición del público en general o de una categoría del público de servicios de radio y televisión, sean cuales sean las formas de emisión y la tecnología empleadas», incluyendo aquellos servicios consistentes «en la puesta a disposición del público en general o de una categoría del público de contenidos audiovisuales organizados de forma no secuencial» [art. 1 d)]; el servicio de radio como aquel «basado en la emisión de sonidos no permanentes y organizados secuencialmente en el tiempo» [art. 1 e)]. Y por servicio de televisión entiende el consistente «en la emisión de imágenes en movimiento y sonidos asociados, organizados secuencialmente en el tiempo» [art. 1 f)]. Todo ello se ajusta perfectamente y sin tacha alguna de inconstitucionalidad a las definiciones recogidas en la normativa básica vigente.

La no alusión a la difusión punto-multipunto que se contenía en la citada Ley 31/1987, de ordenación de las telecomunicaciones no empaña de inconstitucionalidad el precepto porque no se trata ya de un elemento esencial de la definición de servicios de radio y televisión, dadas las nuevas modalidades de estos servicios que permiten un grado de interactividad cada vez mayor.

En consecuencia, ha de ser desestimada la impugnación formulada contra el artículo 1, letras d), e) y f) de la Ley 22/2005.

11. La impugnación de la determinación del ámbito de aplicación subjetivo previsto en el artículo 2 de la Ley 22/2005 constituirá el siguiente objeto de enjuiciamiento. Según el citado precepto, la Ley del Parlamento de Cataluña se aplica: «a) a los medios de comunicación audiovisual de la Generalidad y de los entes locales de Cataluña; b) a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que utilizan el espectro radioeléctrico al amparo de una licencia otorgada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña de acuerdo con la presente ley; c) a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella; d) a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisuales que se dirigen al público de Cataluña, en cuanto a las obligaciones y las responsabilidades que determina la presente ley; y e) a los sujetos no incluidos en las letras a), b) y c) que difunden contenidos específicamente dirigidos al

público de todo o parte del territorio de Cataluña, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones establecidas por los títulos V y VI».

Es necesario, en primer lugar, delimitar correctamente el objeto de la controversia en cuanto al ámbito subjetivo. La única letra no impugnada por el Abogado del Estado es la a), relativa a los medios audiovisuales públicos de carácter autonómico o local. Y, en cuanto a la letra b), el representante del Gobierno lo cuestiona junto con otros preceptos de la Ley 22/2005, que prevén la liberalización de los servicios de comunicación audiovisual (licencia en lugar de concesión), aspecto que será abordado más adelante; no obstante, con independencia del concreto título habilitador que sea exigido, podemos adelantar ya que la aplicación de la norma autonómica a este supuesto previsto en la letra b); esto es, a los prestadores de servicios audiovisuales que utilicen el espectro radioeléctrico al amparo de un título autonómico –licencia–, cuyo ámbito de cobertura sea precisamente el autonómico y que se refiera a la prestación de un servicio audiovisual (llevando aparejado el uso del espectro), es el supuesto natural de ejercicio de la competencia autonómica de regulación, control y sanción en esta materia y, por tanto, ninguna tacha de constitucionalidad puede formularse contra el mismo.

Centrada, de este modo, la controversia en las letras c), d) y e), el Abogado del Estado considera que los supuestos contenidos en aquellas son contradictorios con el artículo 19 de la Ley básica estatal 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE, cuyas previsiones se encuentran reproducidas en el actual artículo 56 de la Ley general de la comunicación audiovisual. Según este precepto, las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de la Ley general de la comunicación audiovisual y, en su caso, la 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»; y también serán competentes 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». De lo anterior se deduce, según argumenta el representante del Gobierno, que los criterios utilizados por el legislador básico estatal para determinar el ámbito de aplicación de las competencias autonómicas son, de un lado, el ámbito de cobertura territorial autonómico del servicio y, de otro lado, su carácter público, en la medida en que los servicios audiovisuales han de ser prestados directamente por las propias comunidades autónomas o por entidades a las que éstas hayan conferido su gestión dentro del propio marco autonómico. En cambio, la ley catalana define su ámbito de aplicación en función del criterio del establecimiento y del público al que se dirigen los contenidos. Esta diferencia de criterios evidencia, concluye el Abogado del Estado, una contradicción insalvable entre la norma básica y la normativa autonómica.

Partiendo, pues, de las consideraciones expuestas, es necesario pasar ahora al análisis, por separado, de cada uno de los apartados que conforman las letras c), d) y e) del artículo 2 de la Ley 22/2005.

En este sentido, la letra c) determina la aplicación de la ley catalana «a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que tienen su domicilio en Cataluña o bien ejercen principalmente sus actividades en ella». El precepto, pues, establece dos criterios de delimitación del ámbito de aplicación de la ley que son la concreción de un criterio más general de vinculación territorial: El criterio de «establecimiento en Cataluña», bien porque el medio de comunicación tenga su sede en este territorio, bien porque el medio de comunicación tenga su sede en este territorio, o bien porque el núcleo esencial de sus actividades radique en el mismo.

Pues bien, en el supuesto ahora analizado el legislador autonómico, al igual que el estatal, utiliza el criterio territorial como delimitador de los servicios de comunicación audiovisual sujetos a su control. En efecto, el artículo 3 de la Ley general de la comunicación audiovisual ha optado como criterio general por la vinculación territorial, expresada en la exigencia del «establecimiento en España». Criterio general que se ha concretado en una serie de conceptos relacionados, igualmente, con la territorialidad:

«sede central en España», lugar en donde se tomen «las decisiones editoriales», en el que «trabaje una parte significativa del personal que realice» estas actividades, o, en fin, el del mantenimiento «de un vínculo estable y efectivo con la economía española» (art. 3.1 de la Ley general de la comunicación audiovisual). En consecuencia, este supuesto de aplicación es conforme con el régimen de distribución de competencias establecido en el artículo 149.1.27 CE, toda vez que el criterio delimitador de la norma catalana en este caso es semejante al de la norma estatal básica.

Por su parte, la letra d) del artículo 2 de la Ley 22/2005 extiende la aplicación de la Ley a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios audiovisuales «que se dirigen al público de Cataluña».

En este caso el criterio de delimitación del legislador catalán es diferente al recogido en la letra c), pues ha optado ahora por utilizar como ámbito de aplicación el de los destinatarios de los servicios audiovisuales, de tal manera que la ley va a ser aplicable, también, a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios audiovisuales que se dirijan al público de Cataluña. Aun cuando el apartado de referencia no lo diga expresamente, la previsión de la ley catalana ha de entenderse limitada en este caso a los operadores o distribuidores establecidos en Cataluña y que operen desde y para el público de esta Comunidad Autónoma, en el entendimiento de que, para los que tengan su centro de actividad fuera del precitado territorio, podrá serles de aplicación el supuesto contenido en la letra e) de este artículo 2, en virtud de una interpretación sistemática de ambas letras que, lógicamente, han de venir referidas a supuestos diferentes para evitar su solapamiento.

En relación con el análisis de esta letra d) del artículo 2 de la Ley 22/2005 ha de hacerse una consideración previa, que debe preceder al enjuiciamiento de fondo de la tacha de inconstitucionalidad que le imputa el Abogado del Estado. En efecto, hay que precisar que cuando el precepto se refiere a los «operadores de redes y servicios de comunicación electrónica» la previsión de la Ley catalana ha de entenderse limitada a operadores establecidos en Cataluña que, junto al servicio de acceso a redes de comunicaciones electrónicas –que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión–, suministren y oferten contenidos audiovisuales, elaborados y editados en Cataluña, excluidos del ámbito de las telecomunicaciones por aplicación de lo que dispone la Ley 9/2014 (art. 1.2 y apartado 35, anexo II, y a los solos efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de la Ley 22/2005 respecto de los contenidos audiovisuales que oferten y no del servicio de acceso a las redes de comunicaciones electrónicas).

Delimitado el supuesto anterior, ha de comenzarse ya su enjuiciamiento de fondo. A este respecto, en la STC 31/2010, con ocasión del análisis de constitucionalidad del artículo 146.1 b) EAC –que declara la competencia compartida (Estado y Generalitat) sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualesquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña–, declaró ya este Tribunal que el criterio de atribución competencial basado en el «lugar de recepción de las emisiones» «no quebranta el artículo 149.1.27 CE, toda vez que la atribución de cualquier competencia a la Generalitat por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC), sin que ello se oponga a que el Estado, titular de la competencia del artículo 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional» (FJ 89). Igualmente, ha venido a añadir que las emisiones deben dirigirse específicamente «al público de Cataluña» declarando al respecto que «es, asimismo, adecuado al orden constitucional de competencias, pues, de un lado, hay que entender que se trata en todo caso de emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben y, de otro, que de no hacerse así, dada la expansión supraterritorial de las emisiones, se produciría una paralela

expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica, que ha de estar supeditada a la normativa básica del Estado» (FJ 89).

Si el supuesto de hecho contemplado en esta letra d) del artículo 2 de la Ley 22/2005 es de aplicación a los operadores y distribuidores que realizan su actividad audiovisual desde Cataluña y sus contenidos van dirigidos al público de esta Comunidad Autónoma ha de llegarse a la conclusión de que la tacha de inconstitucionalidad opuesta por la parte recurrente carece de toda virtualidad, toda vez que, la previsión de aplicar la norma autonómica a los operadores de redes y servicios de comunicación electrónica y a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisuales establecidos en Cataluña cuyos contenidos audiovisuales se dirijan al público de esta Comunidad Autónoma es conforme a la competencia autonómica compartida reconocida en el artículo 146 1 b) EAC, en la interpretación conforme al régimen de distribución de competencias que declaró este Tribunal en su STC 31/2010 (FJ 89), en los términos y con el alcance que la indicada resolución así lo expresó.

Por último, la letra e) del artículo 2 de la Ley 22/2005 recoge una cláusula final que cierra el ámbito de aplicación de esta Ley. El apartado de referencia establece dos criterios delimitadores: De una parte, excluye a «todos los sujetos» que se hallen comprendidos en las letras a), b) y c); Por tanto, necesariamente ha de referirse a prestadores o distribuidores de servicios audiovisuales que sean de titularidad privada o pública, pero en este caso de fuera de la Comunidad Autónoma de Cataluña (no de la Generalitat o de los entes locales), que no dispongan de licencia otorgada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña y que su domicilio o el lugar de ejercicio principal de sus actividades radique fuera del territorio de esta Comunidad Autónoma. Y de otro lado, que los contenidos audiovisuales difundidos estén «específicamente» dirigidos «al público de todo o parte del territorio de Cataluña», en lo que se refiere a las obligaciones establecidas por los títulos V –regulación de los contenidos audiovisuales– y VI –de la publicidad, la televenta y el patrocinio– de esta Ley.

Esta letra aborda el problema de las denominadas «desconexiones territoriales», que, para el supuesto de autos, se refiere a la emisión de la señal por parte de un centro productor de titularidad pública o privada, ubicado fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que dirija sus contenidos audiovisuales de modo «específico» al público de todo o parte del territorio de esta Comunidad Autónoma.

Nuevamente, el criterio delimitador utilizado por el legislador catalán para este último supuesto aplicativo es el del destino de las emisiones, esto es el del lugar de recepción de las mismas, estableciendo que los contenidos sean «difundidos», que no emitidos, en Cataluña. A diferencia de anteriores supuestos, no contempla el ahora analizado el vínculo territorial de la sede domiciliaria o del núcleo principal de actividades de aquel prestador de servicios.

La letra de referencia está contemplando, pues, un supuesto de hecho en que el prestador del servicio opere desde fuera del territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, pero que el objeto de su actividad, en lo que ahora es de interés, consista en «difundir», es decir divulgar o propagar contenidos audiovisuales «específicamente» dirigidos al público de Cataluña.

La ya citada STC 31/2010, FJ 89, en relación con el supuesto que ahora se analiza, entendió que la referencia territorial atributiva de la competencia al lugar de la recepción de las emisiones no quebranta el artículo 147.1.27 CE, ni impide que el Estado, en cuanto titular de la competencia, pueda incluir «en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional».

El supuesto de hecho que regula la letra e) del artículo 2 de la Ley 22/2005 incluye dentro de la cobertura de aplicación de su normativa la supervisión, inspección y control y, en consecuencia, también la potestad sancionadora de aquellos prestadores de servicios ubicados fuera del territorio de Cataluña que, emitiendo desde fuera del territorio catalán, difundan, sin embargo, de modo específico contenidos audiovisuales para todo o parte de dicho territorio. Pues bien, el punto de conexión que ofrece la normativa básica, en lo que ahora importa, es el antedicho artículo 56 de la Ley general de la comunicación audiovisual

que, de modo expreso, habilita a las comunidades autónomas para ejercitar las referidas competencias sobre «los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura... no sobrepase sus respectivos límites territoriales». Y ello a los efectos de garantizar el cumplimiento, tanto de la normativa básica estatal, como de la de desarrollo de la propia Comunidad Autónoma, limitada en este caso a las obligaciones establecidas en los títulos V y VI de la Ley 22/2005.

En el caso de los prestadores de servicios que se hallan en el supuesto de la letra e) de este artículo 2, lo que se limitan es a «difundir» unos contenidos audiovisuales que «específicamente» están encaminados a un ámbito de cobertura territorial limitado, en este caso el de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sin que, por su propia condición de especificidad, sobrepasen los límites territoriales de dicha Comunidad Autónoma. Por tanto, si la cobertura de eventuales receptores de tales contenidos audiovisuales son los que se encuentren dentro de los límites territoriales de Cataluña, aunque la emisión y, por tanto, el origen de aquellos contenidos audiovisuales proceda de fuera del territorio catalán, al ser específicamente destinados a ser difundidos entre el público de Cataluña, el ámbito territorial de cobertura, esto es el lugar o conjunto de lugares en que puedan ser recepcionados sus contenidos, que es la exigencia que impone el precepto básico estatal, es respetado por la norma catalana enjuiciada, toda vez que, ha de insistirse en ello, el ámbito de cobertura no supera tales límites territoriales.

Refuerza este argumento el segundo criterio de atribución de competencias que contiene el último inciso del mencionado artículo 56 de la Ley general de la comunicación audiovisual, cuando establece que se atribuyen, también, las citadas competencias de supervisión y control a las comunidades autónomas sobre los servicios audiovisuales cuya prestación se realice «por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico», además de los servicios audiovisuales que sean gestionados directamente por las propias Comunidades Autónomas. Es decir, que la norma básica, en este segundo supuesto, como diferenciado del anterior, fija ahora, ya sí como punto de conexión, la ubicación del prestador del servicio audiovisual dentro de los límites territoriales de la comunidad autónoma, luego es evidente que, *sensu contrario*, el primero de los criterios permite la conclusión anteriormente expuesta.

Procede, pues, la desestimación del recurso en relación con el artículo 2, letras b), c), d) y e) de la Ley 22/2005.

12. De acuerdo con la Ley general de la comunicación audiovisual, que constituye nuestro canon de enjuiciamiento, ha de considerarse constitucional, por no existir la contradicción denunciada, el artículo 32.2 de la Ley 22/2005, ubicado en el capítulo relativo al «servicio público audiovisual de ámbito local». El citado precepto, bajo la rúbrica de «definición, alcance y forma de gestión del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local», tras definir el servicio y fijar los principios que rigen su prestación, prevé en el apartado 2 que la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local deba ser llevada a cabo «en forma de gestión directa por parte de los municipios, las modalidades asociativas de entes locales establecidas por la ley y los consorcios integrados por entes locales». A juicio del Abogado del Estado, su impugnación responde a su colisión con la ya derogada Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres (modificada por la Ley 10/2005), que, si bien permite la gestión indirecta por vía concesión, no prevé en la gestión directa la participación de otras entidades diferentes de las municipales.

La elección de la forma de gestionar la prestación de un servicio público encuentra su acomodo natural en la competencia autonómica; en el presente caso, bien en la competencia genérica de la Generalitat en materia de régimen local sobre las formas de organización, «incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales», ex artículo 160.1 a) EAC (precepto sobre cuya constitucionalidad ya se pronunció este Tribunal en la STC 31/2010, FJ 100), de acuerdo con el artículo 149.1.18 CE. O bien en la competencia específica y exclusiva de la Generalitat sobre la organización de la prestación «de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local»,

ex artículo 146.1 a) EAC, y que, como ya precisó este Tribunal en la citada STC 31/2010 (FJ 89), se trata de una competencia referida a la «organización», «ámbito este meramente funcional, que se inserta sin dificultad en la esfera de la exclusiva competencia autonómica, pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia, sin perjuicio de que deberá respetar, como el propio precepto estatutario reconoce, la autonomía local, lo que significa que está supeditada a lo que también determinen las bases estatales ex artículo 149.1.18 CE».

En este ámbito, la única previsión básica que contiene la Ley general de la comunicación audiovisual –modificada en este extremo por la Ley 6/2012, de 1 de agosto, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos– es la que establece la competencia de las Comunidades Autónomas para determinar «los modos de gestión del [servicio], que podrán consistir, entre otras modalidades, en la prestación del servicio de manera directa a través de sus propios órganos, medios o entidades, en la atribución a un tercero de la gestión indirecta del servicio o de la producción y edición de los distintos programas audiovisuales, o en la prestación del mismo a través de otros instrumentos de colaboración público-privada, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia y concurrencia, así como no discriminación e igualdad de trato» (artículo 40.2, párrafo 3, de la Ley general de la comunicación audiovisual); y la posibilidad de que Comunidades Autónomas y entes locales acuerden la prestación de este tipo de servicios fijando sus objetivos y su control en un contrato-programa (artículo 41 de la Ley general de la comunicación audiovisual).

En conclusión, de todo lo anterior no cabe sino confirmar la constitucionalidad del artículo 32.2 de la Ley 22/2005, toda vez que la norma de referencia se adecúa a las normas básicas en vigor.

13. El Abogado del Estado alega también la inconstitucionalidad de los arts. 36, 37, 46 a 59 de la Ley 22/2005 –y las menciones a la licencia, y sólo respecto de ellas, contenidas en los arts. 86, 87, 115, 116, 119, 128, 133 y 134 y la disposición transitoria segunda–, así como respecto de la disposición transitoria sexta, por vulneración de la normativa básica estatal, al prever la liberalización de los servicios de comunicación audiovisual y la desaparición del régimen de concesión y de servicio público, salvo para los servicios prestados directamente por la Generalitat o por los entes locales. Igualmente, el representante del Gobierno impugna los artículos 60 a 64, al suprimir la autorización administrativa exigida por la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite y la disposición adicional décima de la Ley 32/2003.

Es necesario advertir que el objeto de impugnación se reduce, en este caso, a cuestionar el régimen de ordenación administrativa al que se somete la prestación de los servicios de comunicación audiovisual, que se concreta en el artículo 37 de la Ley 22/2005, así como a dos aspectos específicos del régimen de la licencia de servicios audiovisuales regulados en los artículos 55 –vigencia y renovación– y 56 –intransmisibilidad– de la Ley 22/2005. El resto de preceptos impugnados lo son por conexión. Bien por establecer el concreto régimen jurídico del título habilitante exigido; tal como sucede con los arts. 46 a 54, 57, 58 y 59 de la Ley 22/2005, que regulan el resto de aspectos relativos al régimen de la licencia –su objeto, finalidad, procedimiento de otorgamiento y criterios de adjudicación, contenido, obligaciones de los titulares, revisión, extinción e ineficacia sobrevenida–, como con los arts. 60 a 64 de la Ley 22/2005, que establecen el régimen de la comunicación previa –finalidad, procedimiento y contenido–. Bien por hacer mención expresa de dicho título, en el específico caso de la licencia para la prestación de servicios de comunicación audiovisual. Es, por esto, que nuestro análisis se centrará en examinar la inconstitucionalidad denunciada en relación con el artículo 37 de la Ley 22/2005, por cuanto el régimen jurídico específico, como tal, no ha sido objeto de alegación alguna por parte del Abogado del Estado, con la salvedad, como ya hemos indicado, de los aspectos regulados en los artículos 55 y 56 de la Ley 22/2005.

a) La Ley 22/2005 afirma en su preámbulo que «el nuevo marco jurídico audiovisual debe fundamentarse en la reconsideración de la noción de servicio público, en su doble

vertiente de monopolio y de titularidad, en el reconocimiento de la libertad de comunicación con la consiguiente modificación del actual régimen de concesión por uno de autorización o licencia», y es, por ello, que en su artículo 3.1 –que no ha sido objeto de impugnación– declara que la prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de los ciudadanos «es libre en el marco del ejercicio legítimo de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información». En este marco liberalizador, el artículo 37 de la Ley 22/2005, bajo la rúbrica de «prestación privada de servicios de comunicación audiovisual», somete a un régimen de licencia el caso de servicios de comunicación audiovisual que se presten mediante el uso del espectro radioeléctrico, exigiendo un régimen de comunicación previa para los restantes casos en que se lleven a efecto mediante el uso de tecnologías diferentes.

La declaración de los servicios de comunicación audiovisual como un «servicio público», y las consecuencias jurídicas que se anudan a tal calificación, constituye, tal como declaró este Tribunal en la STC 73/2014, de 8 de mayo, FJ 5, una opción del legislador que «es constitucionalmente legítima puesto que ningún precepto constitucional lo impide expresa o tácitamente (por todas, STC 31/1994, de 31 de enero, FJ 7)». Corresponde, pues, al legislador elegir la técnica regulatoria más idónea en orden a preservar los fines constitucionales perseguidos.

Igualmente, la citada STC 73/2014 declaró que «la noción de servicio público es dinámica y que habrá de adaptarse en su extensión o en su misma existencia a los cambios tecnológicos y sociales», y que «ha experimentado una profunda revisión, alejándose de esa concepción formal que implicaba en todo caso la existencia de un monopolio de titularidad pública y reconociéndose que es factible preservar el pluralismo de los medios de comunicación y de otros valores constitucionales, así como la prestación de un servicio con carácter universal y en determinadas condiciones de calidad o regularidad, a través de otras técnicas menos gravosas como la autorización o la comunicación previa». Los cambios en los condicionamientos técnicos y también en los valores sociales, pueden suponer una revisión de la justificación y los límites que supone la *publicatio* (cuya posibilidad ya fue anunciada en la STC 88/1995, de 6 de junio, FJ 5), que ha culminado con la liberalización progresiva en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual.

Atendiendo al reparto competencial ex artículo 149.1.27 CE, el régimen jurídico de intervención administrativa en los servicios de comunicación audiovisual, su mayor o menor intensidad, las formas que ésta deba adoptar, es algo que concierne al legislador básico estatal. La Comunidad Autónoma de Cataluña, al haber establecido en la Ley 22/2005 un régimen que suprimía la técnica de la concesión y modificaba el alcance de la concepción de servicio público, invadió el espacio de lo básico contradiciendo, además, las bases estatales vigentes en aquel momento –tal como, de hecho, reconocen explícitamente las representantes procesales de la Generalitat y del Parlamento catalán en sus escritos de alegaciones–; régimen básico estatal que, excepto para algunas modalidades, partía de la concepción de esta actividad como un servicio público cuya prestación por particulares requería de la previa obtención de la concesión.

La invasión competencial se produjo sin que para ello pudiera servir como pretexto el carácter disperso de la normativa estatal básica; aunque la disposición transitoria sexta de la Ley 22/2005 difiriera la aplicación de su régimen de licencias –previendo que estas adoptaran la «forma de concesión administrativa»– hasta que se aprobara la nueva normativa básica estatal, presuponiendo que con su aprobación quedaría en cierta manera convalidada su regulación, destacando, al respecto, que lo producido no pasaría de ser una especie de «avance» o «adelanto» de lo que, todavía, se estaba debatiendo en el ámbito del Estado, que es a quien corresponde determinar los rasgos básicos del régimen de prensa y medios de comunicación social, es lo cierto que la norma autonómica era contraria al régimen básico estatal vigente al momento de entrar en vigor la Ley catalana.

Sin embargo, como ya se ha destacado anteriormente, el control de constitucionalidad ha de realizarse tomando como canon de control la norma básica vigente en el momento de dictarse sentencia, así como las competencias que derivan del EAC. Pues bien, la

nueva regulación básica estatal contenida en la Ley general de la comunicación audiovisual parte de la declaración de los servicios de comunicación audiovisual radiofónicos, televisivos, y conexos e interactivos como «servicios de interés general que se prestan en el ejercicio del derecho a la libre expresión de ideas, del derecho a comunicar y recibir información, del derecho a la participación en la vida política y social y del derecho a la libertad de empresa y dentro del fomento de la igualdad, la pluralidad y los valores democráticos» (art. 22.1); articulándose un régimen de licencia cuando se utilice el espectro radioeléctrico (arts. 22.3 y 24 a 30) y un régimen de comunicación previa en el resto de los casos (arts. 22.2 y 23).

De acuerdo con la doctrina expuesta, el régimen de ordenación administrativa al que se somete la prestación de los servicios de comunicación audiovisual ex artículo 37 de la Ley 22/2005 resulta en el momento actual ajustado a la legislación básica estatal vigente; por esta razón, hay que entender que decae también la impugnación de los restantes preceptos citados al inicio de este fundamento jurídico, con la salvedad de los arts. 55 y 56, cuyo enjuiciamiento será objeto de examen a continuación.

b) El Abogado del Estado plantea la impugnación de los arts. 55 y 56 de la Ley 22/2005 poniendo de manifiesto la, a su entender, contradicción existente entre las normas reguladoras del régimen de intervención administrativa sobre la prestación de los servicios de comunicación audiovisual contenida en los antedichos preceptos con la normativa estatal básica citando, al respecto, la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, en la redacción dada a la misma por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre). En este sentido, el artículo 55 de la Ley 22/2005, luego de fijar la duración de la licencia en diez años (apartado primero), limita sus posibilidades de renovación a uno o dos períodos iguales al inicial (apartado segundo); y el artículo 56 de la Ley 22/2005 dispone la intransmisibilidad de la licencia; a juicio del representante del Gobierno, ambos preceptos contradicen la normativa básica vigente al momento de aprobarse la Ley autonómica, porque, según entiende, aquella establece condiciones más restrictivas.

Lo denunciado en este caso es la inconstitucionalidad mediata de los dos preceptos de la Ley catalana puesto que, frente a los diez años de duración de la licencia y la renovación limitada a dos períodos ex artículo 55 Ley 22/2005, el actual artículo 28 de la Ley general de la comunicación audiovisual –que como normativa básica estatal conforma nuestro parámetro de control– establece un plazo de duración de la licencia de quince años, así como un régimen de renovación automático –siempre que se cumplan determinadas condiciones, y sin perjuicio de convocar el correspondiente concurso cuando concurren las circunstancias establecidas en el artículo 28.3 de la Ley general de la comunicación audiovisual– por el mismo plazo estipulado inicialmente para su disfrute, y sin límite en el número de renovaciones posibles (artículo 28.2 de la Ley general de la comunicación audiovisual). Se constata aquí una contradicción entre la norma autonómica y la norma básica estatal que resulta insalvable, por cuanto la Ley autonómica impone unos requisitos de acceso al mercado más restrictivos que los previstos en la normativa básica.

Constatada la contradicción, hemos de comprobar si, más allá de la expresa declaración formal sobre el carácter básico que se contiene en la disposición final sexta de la Ley general de la comunicación audiovisual, el contenido material del artículo 28 de la Ley general de la comunicación audiovisual responde a tal carácter; es decir, si se trata de una norma con vocación de establecer un mínimo común denominador en el sector del audiovisual, con orientación unitaria y dotada de cierta estabilidad por considerarse un aspecto esencial de tal sector (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, por todas) que atienda a aspectos más estructurales que coyunturales (así, la STC 14/2004, de 13 de febrero, FFJJ 11 y 12, en relación al sector energético o la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 9, en relación a los títulos habilitantes de acceso a la actividad).

No resulta ocioso recordar, en este punto, que en la STC 248/1988, de 20 de diciembre, distinguió este Tribunal entre las previsiones «que regulan las limitaciones que se imponen a las personas físicas y jurídicas para ser titulares de más de una concesión de emisoras de ondas métricas en frecuencia modulada (art. 10 del Real Decreto 1433/1979), así como el plazo de las concesiones (art. 7.4), de las que disciplinan aspectos tan detallados como

la publicidad en las emisoras institucionales y al horario mínimo de emisión», pues las primeras «abordan condiciones o requisitos esenciales de las concesiones, pues así deben considerarse los términos en que puede accederse a la utilización de un medio de comunicación social privilegiado, en régimen de sustancial igualdad en todo el territorio nacional, y un elemento inherente a toda concesión administrativa, como es el plazo» mientras que las segundas, que establecen reglas sobre publicidad y horarios, «afectan, más que al régimen de los requisitos para obtener la concesión, a prescripciones sobre la programación y su contenido, respecto de las cuales no es fácil entender por qué deben formar parte del común denominador normativo aplicable a todo el territorio nacional que constituyen las bases» (FJ 6).

Aunque el contexto tecnológico y regulatorio haya cambiado y la prestación del servicio audiovisual no exija, a día de hoy y con carácter general, la previa obtención de un título habilitante salvo en los casos en que se requiera la utilización del espectro radioeléctrico, lo cierto es que el plazo de duración de la licencia que permite prestar el servicio a través de un determinado recurso (ondas hertzianas) o la limitación de sus posibles renovaciones constituyen elementos determinantes de la configuración del mercado o sector audiovisual que afectan a la libre prestación de esos servicios en tanto en cuanto determinan la permanencia, la movilidad y la flexibilidad del sistema. La Ley general de la comunicación audiovisual tiene como uno de sus objetivos, según se señala en su preámbulo, el establecimiento de medidas necesarias para «ordenar con visión de medio y largo plazo, con criterios que despejen incertidumbres y den seguridad a las empresas». Con este fin, el de reforzar la seguridad garantizando la continuidad y la rentabilidad de la actividad audiovisual emprendida, «se amplía hasta quince años el periodo de concesión de licencia, actualmente en diez», introduciéndose como novedad la renovación automática si se cumplen determinadas condiciones. Se trata de previsiones, en definitiva, que afectan a las características estructurales del sector cuando los servicios audiovisuales se prestan a través del espectro radioeléctrico (incluyendo los servicios comunitarios y los servicios de televisión en movilidad) y, por ello, deben tener un enfoque unitario.

Teniendo en cuenta la doctrina que acaba de sintetizarse, hemos de concluir que la regulación contenida en los apartados 1 y 2 del artículo 55 de la Ley 22/2005, que prevé un plazo de duración de la licencia inferior al previsto por el legislador estatal y limita la renovación de la misma a un máximo de dos períodos resulta, en este punto, inconstitucional y nula, al establecer un modelo de mercado audiovisual contrario al diseñado en la legislación básica.

A la misma conclusión y, con idénticos argumentos, ha de llegarse respecto de la regla de intransmisibilidad de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual que se recoge en el artículo 56 de la Ley 22/2005, pues resulta contrario al criterio de permisibilidad adoptado por la Ley general de la comunicación audiovisual, que contempla la posibilidad de celebrar negocios jurídicos con las licencias de comunicación otorgadas siempre que se haya obtenido autorización previa –artículo 29.1 de la Ley general de la comunicación audiovisual–, se cumplan determinadas condiciones en el caso de arrendamiento y transmisión de la misma –artículo 29.2 de la Ley general de la comunicación audiovisual–; y con la excepción de las licencias para servicios de comunicación sin ánimo de lucro, cuya transmisibilidad sí se encuentra prohibida en la norma básica. En tanto en cuanto resulta evidente que se trata de una concepción del mercado distinta a la establecida en la norma estatal, la previsión ha de considerarse inconstitucional y nula.

14. El representante del Gobierno considera también inconstitucional la regulación autonómica sobre los servicios audiovisuales sin ánimo de lucro prevista en los artículos 70 y 71 de la Ley 22/2005, fundamentando su impugnación en que tales servicios no están contemplados en la normativa básica estatal vigente, esto es, la ya derogada Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres. Por conexión, se impugna también el artículo 111.2 f) de la Ley 22/2005, que atribuye a la Generalitat la competencia para «establecer y aplicar medidas de fomento, protección y promoción de la actividad audiovisual sin ánimo de lucro».

Debemos realizar al respecto dos consideraciones previas: por un lado, este reproche de inconstitucionalidad es subsidiario del formulado por el Abogado del Estado en relación con la reserva, por la Ley 22/2005, de un espacio público de comunicación para este tipo de servicios en el espectro radioeléctrico, cuestión sobre cuya constitucionalidad ya nos hemos pronunciado *supra*. Por otro lado, desde la perspectiva del artículo 149.1.27 CE, la impugnación es genérica, pues el recurso no concreta qué apartados del artículo 70 de la Ley 22/2005 contradicen las bases estatales, ni se dice por qué es contrario al sistema constitucional de distribución competencial que los poderes públicos en Cataluña, al amparo del artículo 71 de la Ley 22/2005, promuevan iniciativas dirigidas a desarrollar la actividad audiovisual sin ánimo de lucro, por lo que, en este caso, estamos ante una falta de cumplimiento de la carga procesal de razonamiento de la impugnación.

El artículo 70 de la Ley 22/2005 contempla la prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de entidades privadas sin ánimo de lucro, que ofrecen contenidos destinados a dar respuesta a las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de las comunidades y los grupos sociales a que dan cobertura. A este régimen legal se asimilan, también, los servicios audiovisuales prestados por las universidades cuando se ajusten a los criterios establecidos en la regulación. Estos servicios se beneficiarán de una reserva de espacio público de comunicación atendiendo a su contribución a la realización de finalidades de interés general y de forma proporcionada a dicha contribución. Por su parte, en el artículo 71 de la Ley 22/2005 se prevén las medidas de fomento y promoción que los poderes públicos deben adoptar en relación con la prestación de estos servicios.

El argumento expresado por el Abogado del Estado, inconstitucionalidad derivada de la omisión de la regulación de estos servicios por la normativa básica estatal, no puede compartirse. En casos como el que nos ocupa, nada se opone a que la ley autonómica regule un supuesto de hecho no contemplado por el legislador básico estatal –servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro–.

En esta línea, para enjuiciar las previsiones impugnadas de la Ley 22/2005 por parte del representante del Gobierno y conforme a nuestra doctrina consolidada (por todas, la ya citada STC 1/2011, FJ 2), debemos atenernos al *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento de dictar sentencia, que no es otra que la Ley general de la comunicación audiovisual. Así, el artículo 32 de la Ley general de la comunicación audiovisual regula, de forma más intensa que la establecida en la Ley catalana, los servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro, que podrán prestar entidades sin dicho ánimo de lucro, «para atender las necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades y grupos sociales, así como para fomentar la participación ciudadana y la vertebración del tejido asociativo», que se realizarán en abierto y sin ningún tipo de comunicación audiovisual comercial (apartado primero). La prestación de este tipo de servicios requiere licencia previa (apartado tercero), que «en ningún caso podrá perder su carácter original de servicio de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro y no podrá ser objeto de transmisión ni arrendamiento» (apartado quinto), estando sujeto al cumplimiento de obligaciones específicas –justificación de la procedencia de los fondos de la entidad prestadora, sometimiento a determinados controles financieros y fijación de un límite de gastos de explotación– (apartados 6 y 7).

Pues bien, poniendo en términos comparativos ambas normativas, podemos concluir afirmando que la regulación de la Ley 22/2005 no contradice las previsiones de la vigente legislación básica estatal, ni en lo que se refiere a su ámbito subjetivo, dado que la norma estatal se configura en términos genéricos, permitiendo, por tanto, la posibilidad de que cualesquiera entidades privadas sin ánimo de lucro puedan solicitar una licencia para acogerse a esta modalidad de comunicación audiovisual, por lo que no resulta contradicha por la norma autonómica precedente; tampoco en lo que se refiere a su régimen de autorización, sujeto a licencia por la norma básica y sin que nada se diga de modo expreso en los preceptos impugnados de la norma catalana, por lo que ésta debe ajustar, también, su sometimiento al régimen de licencia previa; ni tampoco al contenido regulatorio de esta

específica forma de comunicación audiovisual, por lo que ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe apreciar.

Por otro lado, la regulación contenida en el artículo 71 de la Ley 22/2005 se limita a establecer medidas de fomento dirigidas al desarrollo de la actividad audiovisual sin ánimo de lucro (apartado 1) y a la constitución de asociaciones de entidades dedicadas a la actividad audiovisual sin ánimo de lucro (apartado 2), sin que tal regulación contravenga el contenido de la norma estatal.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso en lo que se refiere a los arts. 70 y 71 de la Ley 22/2005.

15. Finalmente, analizaremos la impugnación por el Abogado del Estado de los artículos 39, 40.2 b) y 41 a 44 de la Ley 22/2005, que regulan las situaciones de control de medios audiovisuales como instrumentos de garantía del pluralismo, por entender que dicha regulación no se ajusta a la legislación básica estatal al introducir medidas de carácter más restrictivo.

Estos preceptos tienen como finalidad garantizar el pluralismo en los medios de comunicación social, tanto en el plano interno –diversidad de contenidos–, como el externo –diversidad de medios o prestadores de servicios audiovisuales–. En este sentido, el pluralismo de los medios de comunicación social tiene que ser un reflejo del pluralismo cultural y del pluralismo de la sociedad, y, en último caso, del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico de una sociedad democrática. De este modo, la garantía del pluralismo en el ámbito de los servicios audiovisuales conecta con las libertades de información y de expresión reconocidas en el artículo 20 CE, en cuanto que necesitan de unos canales que permitan su adecuado ejercicio, por lo que su regulación forma parte de la legislación básica estatal.

Los artículos 36 y 37 de la Ley general de la comunicación audiovisual, bajo la rúbrica «Reglas para el mantenimiento de un mercado audiovisual competitivo, transparente y plural», establecen, con carácter básico, los criterios que han de observarse para garantizar el pluralismo en el mercado audiovisual televisivo y radiofónico. Estos preceptos responden a la misma finalidad perseguida por la disposición adicional sexta de la Ley 31/1987 de ordenación de las telecomunicaciones –en la redacción dada por la Ley 10/2005, de 10 de junio–, en relación con el mercado radiofónico; y el artículo 19 de la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada, que son en los que fundamentaba el Abogado del Estado los reproches de inconstitucionalidad que formuló en su recurso.

a) El primero de los preceptos impugnados es el artículo 39 de la Ley 22/2005, que establece un conjunto de definiciones instrumentales, a los efectos de delimitar el ámbito de la financiación del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local, conforme a las reglas que establece el precedente artículo 31 de la Ley 22/2005. En este sentido, el precepto de referencia define lo que se entiende por «concentración de medios de comunicación audiovisual», «control de un medio de comunicación» o «mercados conexos a la prestación de servicios de comunicación audiovisual», con la finalidad de garantizar el pluralismo en el ámbito territorial de Cataluña. Ninguna objeción se puede hacer a la constitucionalidad del precepto, pues no contradice ninguna norma básica estatal.

b) Tampoco colisionan con la normativa básica estatal los instrumentos de garantía del pluralismo previstos en el artículo 40 de la Ley 22/2005. La impugnación solamente afecta a la letra b) del apartado segundo del citado artículo 40 de la Ley 22/2005, que establece, como criterio para determinar el límite de las concentraciones de medios de comunicación audiovisual, «la audiencia potencial del conjunto de servicios de televisión o radio que alcanza un determinado prestador de servicios de comunicación audiovisual». Este criterio se sitúa en la misma línea que las previsiones del artículo 36.2 y 3 de la Ley general de la comunicación audiovisual sobre la pluralidad del mercado audiovisual televisivo que establecen límites de participación en más de un prestador de servicios cuando «la audiencia media del conjunto de los canales de los prestadores de ámbito

estatal considerados supere el 27 por 100 de la audiencia total durante los doce meses consecutivos anteriores a la adquisición».

A mayor abundamiento, además de que los restantes criterios no han sido objeto de impugnación, el apartado 3 del artículo 40 de la Ley 22/2005 prevé la aplicación de «los otros criterios que determine la legislación básica estatal», entre otros, los recogidos en el artículo 36.5 de la Ley general de la comunicación audiovisual. El precepto impugnado es, por tanto, conforme al texto constitucional.

c) El artículo 41 de la Ley 22/2005 exige la autorización previa del Consejo del Audiovisual de Cataluña para la modificación de la estructura empresarial o accionarial de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual (apartado primero), prohibiendo dichas modificaciones cuando comporten un cambio sustancial en el control de la correspondiente entidad durante los tres primeros años de licencia (apartado tercero). La previsión de la Ley catalana no contradice lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley general de la comunicación audiovisual, que exige autorización previa de la autoridad audiovisual competente para la celebración de negocios jurídicos cuyo objeto sea una licencia de comunicación audiovisual, y ha de ser entendido en conexión con los preceptos que la propia Ley 22/2005 dedica a la garantía del pluralismo y que ya han sido examinados en el apartado precedente, por lo que su constitucionalidad no suscita duda alguna.

d) En la medida en que corresponde al Consejo del Audiovisual de Cataluña, como autoridad audiovisual competente, otorgar las licencias audiovisuales y autorizar, en su caso, las modificaciones en la estructura empresarial o accionarial, también es acorde con la legislación básica estatal y no presenta tacha alguna de inconstitucionalidad, la previsión del artículo 42 de la Ley 22/2005, que faculta al citado Consejo para adoptar las medidas correctoras necesarias si aprecia la existencia de una posición de influencia dominante, con objeto, precisamente, de preservar el pluralismo en el mercado audiovisual, que es lo que propugnan los arts. 36 y 37 de la Ley general de la comunicación audiovisual.

e) En la misma línea ha de entenderse constitucional la previsión contenida en el artículo 43 de la Ley 22/2005, que aprecia la existencia de una posición de influencia dominante en el mercado audiovisual cuando un prestador de servicios de comunicación audiovisual controle un servicio de televisión o de radio, o más de uno, que totalice más de un 25 por 100 de la oferta en el área de difusión en que sus servicios sean accesibles al público (apartado primero), porcentaje que podrá ser rebajado de forma motivada por el Consejo del Audiovisual de Cataluña (apartado segundo). Se trata de un criterio que ni contradice ni excluye la aplicación de los criterios para el mantenimiento del pluralismo en el mercado audiovisual televisivo y radiofónico establecido en los arts. 36 y 37 de la Ley general de la comunicación audiovisual, toda vez que, a lo que tiende la norma autonómica, es precisamente a favorecer una mayor diversidad en la oferta de contenidos audiovisuales y, en consecuencia, al pluralismo de los medios de comunicación.

f) Tampoco contraviene la legislación básica estatal, la facultad del Consejo del Audiovisual de Cataluña, ex artículo 44 de la Ley 22/2005, para definir los mercados de relevancia y revisar, conforme a la evolución económica y tecnológica del sector, los criterios de garantía del pluralismo, en la medida en que se trata de medidas que propenden, precisamente, a la preservación de la indicada garantía.

En consecuencia, procede la desestimación de las impugnaciones formuladas contra los arts. 39 a 44 de la Ley 22/2005.

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 Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo concerniente a la disposición transitoria cuarta de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, relativa a la transición del modelo analógico al modelo digital.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos, letras e incisos de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña:

- El inciso «básicas» del artículo 18.2.
- Las letras a) y b) del artículo 19.
- El apartado segundo del artículo 22.
- Los apartados primero y segundo del artículo 55.
- El artículo 56.
- El inciso «en los aspectos técnicos» del artículo 111.2 j).
- La letra k) del artículo 111.2.
- Los incisos «de los aspectos técnicos» y «en particular, en lo que concierne a las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico» del artículo 127.2.

3.º Declarar que no son inconstitucionales los artículos 18.1 y 3, 19 c), 21, 22.1, 70.7 a) y 8, y 111.2 h) de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, interpretados en los términos expuestos, respectivamente, en el fundamento jurídico 6 B) apartados b), c), e) y f); D), apartado a); y E) de esta resolución.

4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de junio de dos mil diecisiete.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.