

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

Señala el Abogado del Estado en la demanda que con esta regulación se convierte en vinculante para el Gobierno autonómico el cese del Director general de la Corporación, al tiempo que no se limitan de manera taxativa las causas de cese y que, por ambas razones, se vulnera el art. 12.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión que obliga a fundar dicho cese en alguna de las causas previstas en un elenco y, a la par, concibe el cese del Director general por el Gobierno autonómico como una facultad potestativa de éste después de oír al Consejo de Administración.

Es evidente que el apartado 2.º del art. 11 de la Ley aragonesa no puede ser leído de manera aislada del resto del precepto, sino mediante una interpretación sistemática; por eso, las taxativas causas de cese previstas en el apartado 1.º deben jugar también —por mandato del art. 12.1 de la Ley estatal mencionada— para cuando el cese se produzca a propuesta motivada del Consejo de Administración, aunque las mismas adolezcan de cierta dosis, inevitable y razonable, de indeterminación que, obviamente, corresponde apreciar a ese órgano. Por lo demás, la enumeración dispuesta en el art. 11.1 de la Ley autonómica no conculca lo establecido en el art. 12.1 de la Ley estatal que fija las bases en la materia; un extremo sobre el cual ni tan siquiera se hacen alegaciones en la demanda.

Respecto del hecho de que la regulación autonómica impugnada ordene que cuando la propuesta motivada del Consejo de Administración se adopte por mayoría de dos tercios de sus miembros resulte vinculante para la Diputación General en vez de meramente potestativa, ha de estimarse inconstitucional. En efecto, al establecer el carácter vinculante de la propuesta de cese del Director que corresponda al Consejo de Administración, se modifica y contradice el sistema previsto para dicho cese en el art. 12.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, alterando totalmente el mecanismo de relaciones entre el Consejo de Administración (órgano de elección parlamentaria) y el Ejecutivo que prevé la Ley estatal. Lo que lleva a la inconstitucionalidad del apartado 2 del art. 11 de la Ley autonómica.

6. Por último, del art. 22 de la Ley aragonesa que prescribe que el derecho de rectificación relativo a las informaciones radiodifundidas o televisadas se ejercerá en los términos establecidos por la normativa vigente sobre dicha materia, se recurre el inciso «y más concretamente por el art. 25 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión». Es patente que esta remisión, en ese concreto aspecto, al precitado Estatuto es desafortunada, puesto que aquella primera normativa específica fue posteriormente derogada de manera expresa por la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, en virtud de su disposición derogatoria única. Un distinto régimen jurídico que el legislador autonómico pudo y debió conocer al aprobar en 1987 la Ley recurrida. Pero esta deficiente técnica legislativa —al introducir un precepto superfluo y, además, con escaso acierto— no constituye lesión alguna del orden competencial, toda vez que es manifiesta la voluntad de la Ley autonómica de remitirse a la normativa estatal —«en los términos establecidos por la normativa vigente», se dice— y no de copiarla o reproducirla ni, menos aún, de innovar el ordenamiento jurídico en materia de derecho de rectificación o de proceder a su regulación, algo que, sin duda, incumbe al Estado.

Tampoco desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 C.E. cabe apreciar la inconstitucionalidad del inciso del art. 22 de la Ley autonómica impugnado, por remitirse a una normativa estatal derogada.

Es cierto que dicho principio constitucional obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990, fundamento jurídico 4.º y 154/1989, fundamento jurídico 6.º, entre otras); y que tal exigencia se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico. Pero ello no debe llevar, sin más, a una declaración de inconstitucionalidad, pues no puede decirse que la defectuosa técnica legislativa de la Asamblea autonómica conduzca, en este caso, a una falta de certidumbre respecto del conocimiento del derecho estatal aplicable, pues por el propio juego de la vigencia de las normas estatales a que el art. 22 de la Ley autonómica se remite, cabe perfectamente, y sin un gran esfuerzo interpretativo por parte de los destinatarios del precepto autonómico impugnado, entender, de acuerdo con la *ratio* de dicho precepto, cuál es la normativa estatal aplicable en cada momento, que no puede ser otra, entonces y ahora, que la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y declarar inconstitucionales y, en consecuencia, nulos el art. 8 y el apartado 2 del art. 11 de la Ley de las Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

13759 Pleno. Sentencia 147/1990, de 29 de abril. Recurso de inconstitucionalidad 248/1990. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radio-televisión Española en dicha Comunidad Autónoma.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Mon y Gon-

zález-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Emil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio González Campos, don Pedro Cruz Villalón y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 248/1990, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 2.2 —y por conexión con éste contra el art. 3 f)—; 3 c), inciso final; 5.3, y la Disposición transitoria de la Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en dicha Comunidad Autónoma. Han comparecido el Gobierno de La Rioja, representado y defendido por el Letrado don Ignacio Granado Hijelmo, y la Diputación General, ostentando su representación y defensa el Letrado Mayor de la misma don José Joaquín Mollinedo Chocano. Y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 31 de enero de 1990, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 2.2 —y por conexión con éste contra el art. 3 f)—; 3 c), inciso final; 5.3, y la Disposición transitoria de la Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en dicha Comunidad Autónoma. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a los efectos allí prevenidos.

2. El recurso se fundamenta en las siguientes alegaciones:

A) El art. 13 del Estatuto de Autonomía de La Rioja establece que «en materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, la Comunidad Autónoma de La Rioja ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la legislación estatal sobre radiodifusión y televisión». El precepto remite inexcusablemente a la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión, en cuyo art. 14.2 se dispone la existencia de un Consejo Asesor del Delegado territorial de RTVE en cada Comunidad Autónoma «nombrado por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, y cuya composición se determinará por ley territorial». La Ley que ahora examinamos regula tal Consejo Asesor. El problema fue ya enjuiciado en la STC 10/1982 al analizar la Ley reguladora del Consejo Asesor en Cataluña. Habrá que partir, pues, de la doctrina allí expresada, así como de la más reciente STC 258/1988 atinente a la Comunidad de Madrid.

En la mencionada STC 10/1982, el Tribunal diferenció la radio y televisión propia de la Comunidad Autónoma de la gestionada por el Ente público RTVE, admitiendo que en este segundo caso debía reconocerse al Estado una amplia capacidad organizativa que obligara a las Comunidades Autónomas a moverse dentro de los términos y casos establecidos en la Ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión. El Consejo Asesor puede ser regulado por la Comunidad Autónoma

en lo relativo a su composición, y ciertamente, «el nombramiento lleva implícitas ciertas facultades normativas de la Comunidad Autónoma con respecto a él, en lo concerniente, no al desempeño de su función como órgano de RTVE, sino a su calidad de representante de sus intereses en el seno de RTVE» (fundamento jurídico 4.º). La complejidad del órgano que nos ocupa puede describirse mediante las siguientes afirmaciones extraídas de la misma Sentencia: es un órgano de RTVE y no de la Comunidad Autónoma, pese a que ésta determine su composición y proceda a su nombramiento; es también un órgano de participación autonómica en el Ente público RTVE, mas la regulación de sus funciones corresponde al Estado; la mencionada participación es la propia de un órgano asesor sin competencias decisorias. Partiendo de estos criterios, el Tribunal entendió, en el caso de la Ley catalana, que se producía un desdoblamiento del carácter meramente asesor del Consejo. Estos criterios son también de aplicación al presente recurso.

B) Conforme al art. 2.2 de la Ley, el Consejo Asesor velará porque la actividad de RTVE en La Rioja esté fundamentada en los principios que se enumeran. Tales principios coinciden en gran parte con los recogidos en el art. 4 del Estatuto de RTVE. Pero es preciso tener en cuenta que el precepto ahora impugnado es prácticamente una reproducción del art. 2 de la Ley catalana 16/1981, de 19 de junio, que fue declarado inconstitucional en la STC 10/1982, de acuerdo con la siguiente fundamentación: el problema del artículo no consiste en la constitucionalidad de su contenido, sino en la competencia autonómica para establecerlo; dada la naturaleza del Consejo Asesor como órgano de RTVE, no corresponde a la Comunidad Autónoma determinar los principios que inspiren su actividad, por el contrario, los principios fijados en el art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión deben ser válidos para el conjunto del Ente público y cada uno de sus órganos; y el paralelismo de la regulación autonómica con la estatal no es razón suficiente para salvar su constitucionalidad. Por estas razones entendemos —afirma el Abogado del Estado— que el art. 2.2 de la Ley ahora recurrido es inconstitucional y, por su conexión con él, también el art. 3 f) que determina que al Consejo Asesor le corresponde informar al Delegado territorial respecto del cumplimiento en la programación de aquellos principios.

C) En el art. 3 c) de la Ley se estatuye que el Consejo Asesor tiene como función emitir su parecer sobre el nombramiento del Delegado territorial, y sobre los de cada uno de los Directores de los distintos medios de RTVE en la Comunidad Autónoma. Se impugna únicamente esta segunda previsión o inciso. El art. 3 e) de la análoga Ley catalana contenía una ordenación similar y fue también declarado inconstitucional en la meritada STC 10/1982, por tratarse de una función no prevista en el Estatuto de RTVE. En similar sentido, la reciente STC 154/1989, que analiza la Ley canaria 4/1984, de 11 de diciembre, de Radiodifusión y Televisión de la Comunidad Autónoma, declaró inconstitucional (fundamento jurídico 7.º) el art. 47.2 de la misma que poseía idéntico tenor.

D) Establece el art. 5.3 de la Ley que el control parlamentario del Consejo se establecerá de acuerdo con las normas señaladas en el Reglamento de la Diputación General de La Rioja. La inconstitucionalidad de esta previsión legal es clara de acuerdo con cuanto hasta ahora se ha expuesto. Siendo el Consejo Asesor un órgano del Ente público RTVE, resulta obvio que, en cuanto órgano estatal, no puede quedar sometido al control parlamentario de la Asamblea de la Comunidad Autónoma; así puede deducirse incluso de una interpretación del

art. 152.1 de la Constitución que pone en conexión ese control parlamentario con el ejecutivo autonómico.

E) La Disposición transitoria única de la Ley prevé que, en tanto no sea nombrado el Delegado territorial, todas las referencias formuladas a él en la Ley se entenderán hechas al Director general de RTVE. Este texto reproduce la Disposición transitoria de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor, que fue declarada inconstitucional mediante la STC 258/1988, de nuevo por incidir tal previsión, aunque sea con carácter coyuntural y transitorio, en la organización de órganos del Estado.

En virtud de todo lo expuesto, se solicita que se declare la inconstitucionalidad, y subsiguiente nulidad de los siguientes preceptos de la Ley recurrida: art. 2.2 y por conexión art. 3 f); art. 3 c), inciso final; art. 5.3 y la Disposición transitoria.

3. La Sección Primera del Pleno por providencia de 12 de febrero de 1990, acordó: admitir el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno; dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el art. 34.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Consejo de Gobierno y a la Diputación General de La Rioja, al objeto de que, en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes; suspender la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de formalización del recurso; y publicar la incoación del recursos y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de «La Rioja».

4. En escrito registrado el 8 de marzo de 1990, don Ignacio Granado Hijelmo, Abogado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja y en representación y defensa de éste, compareció en el recurso e instó su admisión por motivos procesales y, subsidiariamente, la desestimación del mismo por las siguientes razones:

A) La vía procesal elegida en la demanda es inadecuada, toda vez que se trata de un conflicto positivo de competencias antes que de un recurso de inconstitucionalidad; la acción ejercida no es de inconstitucionalidad sino una *vindicatio potestatis*. Por tanto, falta la legitimación activa del Presidente del Gobierno, ya que para promover un conflicto el titular de la acción es el órgano gubernamental en su conjunto. Por las mismas razones, es extemporáneo el planteamiento del conflicto.

B) Inicia sus alegaciones de fondo el ejecutivo autonómico con unas consideraciones previas sobre la naturaleza jurídica de la televisión desde la óptica constitucional. La televisión no es un fin en sí misma, sino un medio que está al servicio de los derechos fundamentales. No puede olvidarse este carácter medial, vicario e instrumental respecto de los fines a los que la televisión está llamada. En íntima conexión con lo anterior, la televisión es un medio técnico de difusión, como resulta del art. 25 de la vigente Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, que resalta como fenómeno común la emisión o transmisión de imágenes por medio de ondas electromagnéticas, propagadas por cable, por satélite, por el espacio o por cualquier otro medio. Esta Ley se limita, pues, a una definición tecnológica de la televisión. Un medio que está sujeto a una continua evolución técnica hasta el punto de poner en crisis algunos axiomas del Derecho Administrativo de las comunicaciones como son el monopolio estatal, el servicio público esencial y otros dogmas pretendidamente constitutivos de axiomas; lo

importante es hoy el pluralismo, la libertad de expresión y la comunicación tanto por parte de sujetos privados como públicos y, entre éstos, las distintas Administraciones. En ese contexto, el control democrático de los medios públicos de difusión busca evitar un control autoritario de la opinión pública y de la información desde el poder político establecido.

Continúa la demandada con otras argumentaciones referidas al estado de la cuestión en Italia y en la República Federal Alemana, así como sobre la evolución legislativa del monopolio televisivo en España desde su inicio, par resaltar que la promulgación de la constitución supuso un giro copernicano en la materia al reconocerse en su art. 20 el carácter medial y técnico de la televisión respecto de los derechos fundamentales a que ese precepto se refiere. Por eso, la primera labor del legislador democrático fue elaborar un Estatuto de Radio y Televisión que ordenara el control parlamentario de estos medios, arrancando de la experiencia extraída de los precedentes italiano y alemán. El art. 1.2 de ese Estatuto continúa considerando la radiodifusión y televisión como servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado; no obstante, establece múltiples matices a tan enfático principio: a) permite en su art. 2.2 la concesión a las Comunidades Autónomas de un canal estatal de televisión —el llamado tercer canal—; b) establece que la organización y control parlamentario del tercer canal regional, «así como de la radiodifusión y televisión en el mismo ámbito territorial», se articulará orgánica y funcionalmente de acuerdo con los criterios establecidos en los arts. 5 a 12 y 26 del presente Estatuto (art. 2.3); determina unos principios democráticos y pluralistas que presidirán la actividad del Ente público (arts. 3 y 4); estructura el Ente público RTVE mediante órganos fuertemente participativos cuales son un Consejo de Administración compuesto por miembros elegidos por las Cortes Generales (art. 7), unos Consejos Asesores de cada uno de los medios de comunicación social del Estado (art. 9), y un Director general nombrado por el Gobierno oído el Consejo de Administración (art. 10); al tiempo que se ordenan también órganos territoriales igualmente participativos, un Consejo Asesor, nombrado por el órgano de Gobierno de cada Comunidad Autónoma y cuya composición se determinará por Ley territorial, un Delegado territorial que designa el Director general y un Director territorial de cada uno de los medios de comunicación social del Estado (Radio Nacional de España, Radio Cadena Española y Televisión Española).

Pero el Estatuto de la Radio y la Televisión debe ser interpretado conforme a la Constitución, así lo recuerda expresamente su art. 3, especialmente en lo que atañe al pretendido monopolio estatal de la televisión, porque, pese a que por inercia legislativa y doctrinal sigue hablándose de monopolio televisivo, la realidad es que ese monopolio no existe. Así el Estatuto de la Radio y la Televisión no emplea tal término sino el de «servicio público esencial» y, además, porque el monopolio es un concepto económico antes que jurídico que alude a una posición de exclusividad de un agente económico en el mercado, no es, por ello, casual, que no se cite en su texto el art. 128 de la Constitución, que es el único de la Norma fundamental que alude a los monopolios; y, finalmente, porque varios Estatutos de Autonomía permiten a las Comunidades Autónomas crear sus propias televisiones además del tercer canal a que alude el Estatuto de la Radio y la Televisión, a la par que se ha permitido la televisión privada en los términos fijados en la Ley 10/1988, de 3 de mayo.

Incluso la calificación de la televisión como servicio público esencial es muy dudoso que sea adecuada a Derecho. Son frecuentes las críticas doctrinales a esa

calificación aduciendo que, cuando el art. 128.2 de la Constitución habla de la reserva de Ley al sector público de servicios esenciales, se refiere a actividades esencialmente económicas lo que no ocurre con el servicio de radiodifusión y televisión que es una actividad informativa y cultural pese a sus implicaciones económicas. La misma expresión «servicio público» nos remite a una clásica doctrina administrativa de origen francés que está en profunda crisis. Modernamente, la idea de servicio público se descompone en tres elementos: un sujeto público prestador del servicio público, una actividad objetivamente prestacional en la que el servicio consiste, y una finalidad de interés público. Los tres elementos están muy desdibujados en el pretendido sector público televisivo: no existe una atribución al sector público del servicio; no hay una actividad de índole económica; el Ente público RTVE es una entidad independiente de cualquier Administración Pública; la actividad que se presta tiene muy poco de pública y mucho de difusión, transmisión de información y cultura; por último, el interés público no se advierte con claridad, pues ya sabemos que la televisión es un simple instrumento de otros fines. En estas condiciones, no puede atribuirse al término «esencial», empleado por el art. 1.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, un sentido constitucional sino equivalente a «importante, relevante, o fundamental». Por consiguiente, su uso no permite justificar una interpretación extensiva de las competencias estatales en la materia.

Conviene también precisar el sentido del término «Estado» empleado en el precitado art. 1.2 —«cuya titularidad corresponde al Estado»—. Interpretado de acuerdo con los Estatutos de Autonomía, no pueden entenderse en cuanto «Estado-organización» o «Estado-aparato» sino como «Estado-comunidad» o «Estado-ordenamiento», abarcando, pues, todos los entes autónomos que existen en su seno e incluidas las Comunidades Autónomas.

Esto nos lleva a indagar cuál es la naturaleza jurídica del Ente público RTVE, una figura relativamente novedosa en nuestro derecho, pues no se trata de un organismo autónomo de la Administración institucional del Estado. Es un Ente público, con personalidad jurídica propia, independiente y no sometido a cualquier relación jerárquica o de tutela respecto de la Administración del Estado. Otro tanto ocurre con el Consejo de Seguridad Nuclear que fue creado en las mismas fechas.

El Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse claramente sobre todos estos aspectos que hemos enumerado, sus pronunciamientos han recaído sobre tres grandes problemas: las potestades de las Comunidades Autónomas en materia de televisión y de Consejos Asesores, y la constitucionalidad de la creación de la televisión privada. En efecto, las SSTC 12/1982, 74/1982 y 106/1986 han sentado los criterios siguientes: que la implantación de la televisión privada no es una exigencia constitucional sino una decisión política del legislador; y que la declaración del art. 1.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, en la que se considera a la radiodifusión y la televisión como servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado, no es por sí sola un obstáculo insalvable para la gestión por particulares de esta actividad. Con ello se abre el camino a una interpretación más acorde con la Constitución del precitado Estatuto.

Del extenso examen de la evolución doctrinal, legislativa y jurisprudencial en la materia, se desprende la trascendencia para los derechos fundamentales de los Consejos Asesores, mientras la demanda trata de presentar este aspecto como un conjunto de pequeñas cuestiones sin importancia.

C) El art. 6 del Estatuto de la Radio y la Televisión establece que el Ente público RTVE se estructurará, a efectos de su funcionamiento, administración general y alta dirección, en los siguientes órganos: Consejo de Administración; Consejos Asesores; RNE, RCE y TVE, y Director general. El art. 9 regula la composición de esos Consejos Asesores que constan de veinte miembros designados, respectivamente, por: Sindicatos, el Instituto de España, el Gobierno y las Comunidades Autónomas; a razón de cinco representantes cada uno de ellos. Asimismo, se dispone allí que el Consejo Asesor emitirá opinión o dictamen cuando le fuere expresamente requerido por el Consejo de Administración y, en todo caso, con respecto a las competencias que sobre programación se atribuyen a este Consejo de Administración en el art. 8. A la par, el art. 14 del mismo Estatuto establece que en cada Comunidad Autónoma existirá un Delegado territorial de RTVE que estará asistido por un Consejo Asesor nombrado por el órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma y cuya composición se determinará por Ley territorial; a este Consejo Asesor le incumbe estudiar las necesidades de la Comunidad Autónoma en orden a la adecuada descentralización de los servicios. Son también de relevancia las ordenaciones dispuestas en los artículos 2.1 y 15 del mismo Estatuto.

Una interpretación conforme a la Constitución de esta normativa debe arrancar de los siguientes criterios: dado que la finalidad de estos Consejos Asesores está en instrumentar y posibilitar el control de los órganos de gestión del Ente por distintas fuerzas sociales, es dudoso que quepa calificarlos como órganos puramente asesores e incluirlos, sin más, en la llamada Administración consultiva; tampoco puede calificarse al Ente público RTVE como Administración pública estatal; la emisión de cualquier informe preceptivo supone una forma de control de la legalidad o de la oportunidad de la decisión del órgano de gestión aconsejado cuya libertad de acción jurídica queda constreñida por ese preceptivo dictamen; estos Consejos Asesores no son meros órganos de *staff*, porque su composición no se efectúa con personas expertas en la materia sino con representantes de distintas fuerzas políticas y sociales con el fin de constituir un control sobre el medio televisivo a través de estos Consejos; su naturaleza está todavía más clara en el art. 14.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión cuando establece imperativamente que el Delegado territorial estará asistido por un Consejo Asesor que emitirá su parecer sobre nombramientos, estudios sobre descentralización de los servicios, recomendaciones y propuestas, etc.; por último, hay que resaltar que si los Consejos Asesores de RTVE son regulados y previstos en su composición directamente por el Estatuto, los Consejos Asesores de ámbito territorial autonómico deben ser creados y regulados por una Ley autonómica, lo que potencia, todavía más, su independencia y carácter controlador. En suma, hay que calificarlos más bien «como órganos de participación social en el control del Ente público RTVE». Una participación social que no se traduce en una política de relaciones públicas o en una cuestión protocolaria, puesto que va mucho más allá e inserta al Ente en el Estado-comunidad. Por eso no reputamos acertada la interpretación de la naturaleza de los Consejos Asesores como órganos pertenecientes a la estructura del Ente público RTVE.

Se señala que el Estatuto de la Radio y la Televisión preve tres tipos de órganos diferentes a crear por las Comunidades Autónomas: Por un lado, los Consejos Asesores territoriales (art. 14.2); por otro, los órganos representativos a que se refiere el art. 14.1; finalmente, los que pueda crear la Ley autonómica para los fines de organización y control parlamentario. Y se advierte que

el Estatuto no impone ni prohíbe que los tres órganos sean refundidos en uno por la Ley autonómica correspondiente.

D) No puede aceptarse como indiscutible que los supuestos precedentes jurisprudenciales relativos a las Leyes sobre Consejos Territoriales Asesores de RTVE de Cataluña y Madrid, que ya fueron enjuiciadas en su constitucionalidad, sean iguales al caso de La Rioja; y ello por los siguientes motivos.

Respecto del caso catalán (STC 10/1982), las diferencias entre el texto estatutario catalán y el riojano son claras: El Estatuto catalán (art. 16.1) alude al «régimen de radiodifusión y televisión» mientras que el Estatuto riojano (art. 13) se refiere tan sólo a «los medios audiovisuales de comunicación social del Estado»; el Estatuto catalán alude a un marco de relaciones fundado en la técnica de las bases y el desarrollo legislativo autonómico que no aparece en el Estatuto riojano; además, el Estatuto catalán se refiere a los «términos y casos» —al igual que el riojano— pero refiriéndose expresamente a un concreto texto estatal, «el Estatuto de la Radio y la Televisión», mientras el Estatuto de La Rioja adopta una cláusula mucho más amplia.

La citada STC 10/1982 (fundamento jurídico 2.º), alude al art. 149.1.27 de la Constitución, pero esta cuestión «es, en principio, ajena al caso riojano que nos ocupa, donde no está en discusión una regulación ley estatal básica-ley autonómica de desarrollo»; además, se discutía allí una cuestión más amplia cual era la de las competencias de la Generalidad para crear su propia televisión o para disponer del tercer canal estatal, que es tema completamente ajeno a este litigio. En el recurso catalán, no se invocó el art. 2.3 del Estatuto de la Radio y la Televisión para fundamentar las competencias autonómicas, en contra de lo que aquí se ha hecho. En el caso catalán, se mezclaron dos cuestiones distintas: la posibilidad de una televisión propiamente catalana y la participación de la Generalidad en el control de la estatal, mientras que en este caso la cuestión se ciñe a este último supuesto. La Ley catalana no configuraba al Consejo Asesor de RTVE en Cataluña como un simple órgano consultivo, de asesoramiento y participación, sino que le atribuía funciones decisorias y ejecutivas. Son, pues, varias las diferencias entre uno y otro caso, de suerte que su valor como precedente no puede aceptarse de una forma acrítica como se pretende en la demanda.

Otro tanto cabe decir del asunto resuelto por la STC 258/1988, a propósito de la análoga Ley madrileña. La propia Sentencia comienza afirmando que el caso de Madrid es distinto al de Cataluña. Tampoco el precepto estatutario de la Comunidad de Madrid es similar al de La Rioja, porque se remite, como el catalán, expresamente al Estatuto de la Radio y la Televisión, cosa que no se hace en el Estatuto de La Rioja.

En conclusión, la constitucionalidad de los preceptos legales impugnados debe examinarse detenidamente sin trasladar mecánicamente la solución ofrecida en supuestos precedentes jurisprudenciales.

E) La demanda contiene unas alegaciones en las que se deja llevar de un cierto mimetismo respecto de los problemas suscitados en las reseñadas Leyes catalana y madrileña. Para diseñar la naturaleza jurídica del Consejo Asesor de RTVE en La Rioja hay que partir del art. 2 de la Ley recurrida, donde se afirma que es un órgano de participación de la Comunidad Autónoma en el Ente público RTVE, «con el doble carácter de órgano asesor del Delegado territorial y representante de los intereses de La Rioja» en RTVE, precepto que no ha sido impugnado. Se pretende mediante esta norma regular la creación de un órgano de dicho Ente público, y al tiempo, limitar su función como instrumento de par-

ticipación y representación de la Comunidad Autónoma. No existe precepto alguno en el Estatuto de la Radio y la Televisión que prohíba una regulación conjunta de estos órganos. En definitiva, el Consejo Asesor cumple las funciones dispuestas en los arts. 2.3, 14.1 y 14.2 del citado Estatuto. Se trata, pues, de un órgano único, pero con pluralidad de funciones y caracteres, y los ejemplos de órganos con pluralidad de funciones en nuestro ordenamiento son múltiples.

Ahora bien, de esta realidad múltiple del órgano hay que extraer precisas consecuencias jurídicas, entre ellas, la de que habrá de examinarse en cada caso la función que ejercita el órgano para saber en calidad de qué actúa. Y decimos esto, porque la demanda pretende hacer una «lectura plana» de la Ley recurrida como si estuviera referida únicamente a lo dispuesto en el art. 14.2 del Estatuto; sin embargo, contemplada la Ley en ocasiones desde la óptica de los arts. 2.3 y 14.1 del Estatuto, resultan ser sus preceptos perfectamente constitucionales. Una última consecuencia debe extraerse de este «polimorfismo» del órgano que examinamos y es que se trata de un órgano propio y exclusivamente dependiente de la Comunidad Autónoma, creado en virtud de su potestad de autoorganización (art. 25 del Estatuto de Autonomía), cuando ejerce las funciones a que se refieren los arts. 2.3 y 14.1 del Estatuto, al tiempo que es un órgano propio del Ente público RTVE cuando cumple las funciones previstas en el art. 14.2.

Es ahora cuando cobra importancia lo antes señalado sobre la naturaleza jurídica de la televisión y del Ente público RTVE y las consideraciones sobre el Estado-ordenamiento, ya que la Ley riojana debe ser vista desde la perspectiva de que la Comunidad es Estado a estos efectos, y el Ente público no puede ser patrimonializado por la Administración Central o por su Gobierno, considerándolo como un Organismo autónomo dependiente de ellos.

F) Respecto de los concretos preceptos impugnados, el art. 2.2 de la Ley se limita a declarar que el Consejo Asesor velará porque la actividad de RTVE esté fundada en ciertos principios como son los de veracidad, imparcialidad, etc. La demanda denuncia que tales principios no son los mismos que los recogidos en el art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión, aunque afirma que el problema no es la constitucionalidad de estos contenidos sino la competencia autonómica para establecerlos. Sin embargo, la Comunidad Autónoma posee competencia para regular estos principios en virtud de las siguientes razones: el Consejo Asesor es un órgano «multifuncional» y es por ello posible regular los principios que afecten al funcionamiento de unos órganos que ejercen funciones autonómicas como son las previstas en los arts. 2.3 y 14.1 del Estatuto; incluso la constitucionalidad del precepto impugnado se salva en su confrontación con el art. 14.2 del Estatuto simplemente entendiendo que aquél se refiere únicamente a las funciones precisadas; el precepto es prácticamente copia del art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión y, ya se ha dicho antes, que el art. 13 del Estatuto de Autonomía si bien asume la competencia en los términos y casos señalados en la legislación estatal no se remite expresamente al Estatuto de la Radio y la Televisión; la competencia deriva también del art. 7 del Estatuto de La Rioja referido a la promoción de los derechos fundamentales y la participación efectiva en la vida pública y social; debe, además, destacarse que si el art. 14.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión no faculta a las Comunidades Autónomas para establecer unos principios tan generales como éstos y que presiden la actuación del Consejo Asesor ¿qué facultades otorga?; por último, conviene insistir en que la Comunidad Autónoma no es algo ajeno al Estado sino parte de él.

En relación al art. 3 c), inciso 2.º, que atribuye al Consejo la competencia para emitir su parecer respecto del nombramiento de cada Director de los distintos medios de RTVE en La Rioja, la demanda pretende que este precepto es igual al de la Ley catalana, pero ello no es exacto, porque se atribuía allí al Consejo la facultad de proponer el nombramiento de esos Directores que, evidentemente, es una facultad mayor. Por otro lado, no puede sostenerse que la competencia para efectuar esta ordenación no esté prevista en el Estatuto de la Radio y la Televisión, pues puede quedar perfectamente amparada por la amplitud de los términos de su art. 2.3.

Sobre el art. 5.3, un precepto que establece que el control parlamentario del Consejo se establecerá de acuerdo con las normas señaladas en el Reglamento de la Diputación General, no cabe sostener como razonamiento impugnatorio que se introduce un control parlamentario autonómico de un órgano estatal. Ya hemos argumentado que el Consejo Asesor no es un órgano estatal en sentido estricto, sino un órgano pluriforme; así por ejemplo, también la Policía judicial depende orgánicamente del Ministerio del Interior, pero funcionalmente, y en lo que afecta a la investigación de delitos, lo hace de Jueces y Fiscales; y otro tanto cabría decir de los Secretarios de Administración local.

La Disposición transitoria se limita a decir que en tanto no sea nombrado el Delegado territorial todas las referencias a él formuladas en la Ley se entenderán hechas al Director general de RTVE. La demanda ve en esto una intromisión en la organización del Ente público. Quizá lo esté en cuanto al art. 14.1 del Estatuto, pero no respecto al art. 2.3. Y es un principio elemental del Derecho público de la organización que un órgano no puede quedar sin función. Si el Consejo Asesor debe emitir informes, es muy lógica la opción en favor de que transitoriamente lo haga para el único órgano unipersonal contemplado en el Estatuto de la Radio y la Televisión: el Director general, que es quien, además, debe nombrar al Delegado territorial. Puede aplicarse también, por analogía, la doctrina jurisprudencial elaborada respecto de los supuestos de falta de emanación de las bases por el Estado que no impiden un desarrollo legislativo autonómico, pues, de lo contrario, la omisión en la designación del Delegado territorial produciría la paralización del Consejo.

5. Por escrito presentado el 24 de marzo de 1990, el Letrado mayor de la Diputación General de La Rioja, en representación y defensa de la Cámara, solicita se dicte Sentencia por la que se desestime en su integridad la demanda, y efectúa las siguientes alegaciones:

A) Los preceptos del bloque de la constitucionalidad de relevancia son los siguientes: art. 149.1.27 de la Constitución, art. 13 del Estatuto de Autonomía y art. 14.2 del Estatuto de la Radio y la Televisión, de conformidad con ellos fue aprobada la Ley impugnada. Sentada esta afirmación, se efectúan unas consideraciones con amplio apoyo de la doctrina científica, sobre el alcance de la noción «bloque de constitucionalidad» y de las cuales se extraen, en síntesis, estas conclusiones: el art. 13 del Estatuto de Autonomía no realiza una simple remisión en blanco al Estatuto de la Radio y la Televisión, asume un núcleo irreductible de competencia de desarrollo legislativo; no cabe caer en el error de pensar —como hace el Abogado del Estado— que hay que proceder a una interpretación del bloque de la constitucionalidad de manera escalonada, saltando de la Constitución al Estatuto de Autonomía y de éste al Estatuto de la Radio y la Televisión, siendo la legislación básica del Estado en esta materia libre para fijar las competencias autonómicas; por el contrario, las competencias proceden del propio Estatuto de Autonomía y no pueden ser inde-

bidamente limitadas mediante preceptos básicos contrarios a éste. Es preciso insistir, en suma, en la superioridad de los Estatutos de Autonomía sobre las Leyes estatales.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la configuración que la jurisprudencia constitucional ha hecho de las bases como principios, meros límites negativos, o criterios de orientación general que permiten un ulterior desarrollo legislativo autonómico, sin llegar a establecer una regulación normativa uniforme y común para todas las Comunidades Autónomas. El legislador autonómico no es un mero ejecutor de la legislación básica del Estado. Incluso la Comunidad Autónoma de La Rioja podría haber ejercido sus competencias estatutarias de desarrollo legislativo sin esperar a que el Estado dictara las bases en esta materia. Estos argumentos de carácter general pueden referirse a las relaciones existentes entre los arts. 14.2 y 15 del Estatuto de la Radio y la Televisión, que definen como básicos distintos aspectos y permiten al legislador autonómico su concreción —la composición del Consejo Asesor, por ejemplo— y los preceptos de la Ley riojana impugnados. Pero de ahí no cabe deducir que la Comunidad Autónoma sólo pueda regular por Ley los aspectos específicos a los que se remite expresamente el mencionado art. 14.2, puesto que, de aceptarse esta tesis, el art. 13 del Estatuto de Autonomía se convertiría en una mera remisión en blanco al Estatuto de la Radio y la Televisión. Todo ello se confirma cuando se cae en la cuenta de que el Consejo Asesor tiene una naturaleza híbrida —así se ha defendido por un sector de la doctrina científica— en cuanto órgano asesor del Delegado territorial de RTVE en la Comunidad Autónoma y, a la par, representante de los intereses de la misma. Lógicamente las facultades normativas autonómicas se deducen del dato de que los Consejos Asesores sean representación de los intereses autonómicos en el ente estatal. Así el propio Tribunal Constitucional en la STC 10/1982 ha admitido que la facultad legislativa autonómica no tiene por que quedar limitada a la simple determinación de la composición del Consejo Asesor, como de una interpretación literal del art. 14.2 podría deducirse. La Comunidad Autónoma ostenta un poder de «corregulación» de este órgano para detallar las normas básicas del Estado.

B) En relación a las SSTC 10/1982 y 258/1988, a las que se refiere la demanda para pretender que el problema ha sido ya resuelto en precedentes anteriores, debemos mantener lo que a continuación se expone. Los supuestos de hechos que aquellas resoluciones contemplan no son iguales a éste. Varían los presupuestos estatutarios de los que arrancan la Ley catalana y la madrileña (respectivamente, arts. 16.1 y 31.1), porque se apartan del tenor contemplado en el art. 13 del Estatuto de La Rioja. Y, en el caso catalán, se mezclaban dos cuestiones distintas: la posibilidad de un tercer canal y de una televisión propia de Cataluña, junto a la participación de la Generalidad en la radio y la televisión estatal. Por imperativo estatutario, la cuestión se ciñe ahora a este último supuesto. El Estatuto catalán asume la competencia de desarrollo legislativo «en el marco de las normas básicas del Estado» y «en los términos y casos establecidos de la Ley que regula el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión»; una expresión que reproduce el precepto estatutario madrileño. En cambio el art. 13 del Estatuto de La Rioja asume la competencia «en los términos y casos establecidos en la legislación estatal»; por tanto, no hay una remisión explícita a una Ley concreta, y es notorio que existe una profusa legislación básica estatal en materia de radiodifusión y televisión. Por ello, el citado art. 13 no puede ser interpretado de forma aún más restrictiva que los análogos

preceptos de los Estatutos de Cataluña y Madrid. Puede añadirse que en la STC 10/1982 la Generalidad de Cataluña no invocó el art. 2.3 del Estatuto de la Radio y la Televisión que posee capital importancia. A modo de conclusión, resulta difícil negar a la Comunidad Autónoma una competencia de desarrollo legislativo sobre el Consejo Asesor que vaya algo más allá de fijar su composición, al menos en lo que afecta a dicho órgano como representante de los intereses autonómicos.

C) En relación con la inconstitucionalidad del art. 2.2 de la Ley recurrida, y por conexión con el art. 3 f), debe señalarse que se recogen en aquél los principios básicos que con carácter general consagra el art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión. Nada se innova. Y esa ordenación debe venir cubierta por las competencias autonómicas de desarrollo legislativo. La reiteración de la norma estatal puede ser discutible desde la óptica de la técnica legislativa pero no desde su constitucionalidad.

El art. 3 c), inciso final, de la Ley riojana no es, en contra de lo que se sostiene, igual al de la Ley catalana, porque ésta atribuye al Consejo Asesor la facultad de «propuesta de nombramiento» de los Directores de los distintos medios de RTVE, mientras ahora la Ley limita la facultad de aquel órgano a emitir su parecer respecto del nombramiento. Una función de carácter consultivo, no vinculante, y de menor intensidad que aquélla. Es difícil que esta previsión legal no venga amparada por el interés autonómico en la materia.

Puede rechazarse también la inconstitucionalidad del art. 5.3 de la Ley riojana, ya que el Consejo Asesor posee una naturaleza mixta, y si el objeto de control parlamentario no es tanto el órgano como la función, habrá de concluirse que dicho control es imprescindible en la medida en que recaiga sobre funciones de interés autonómico. Por otra parte, el art. 2.3 del Estatuto de la Radio y la Televisión reconoce a la Comunidad Autónoma competencia legislativa sobre el «control parlamentario» de la radiodifusión y la televisión en el terreno autonómico. Nada puede obstar a que, junto al control de las Cortes Generales, concorra el control de la Asamblea Regional, si bien limitado, obviamente, a las funciones desempeñadas por el Consejo Asesor en cuanto representante de los intereses autonómicos en RTVE: ¿qué sentido tendría si no el citado art. 2.3?

Es también infundada la impugnación de la Disposición transitoria. Con ella se trata de evitar que el Consejo Asesor, una vez constituido, devenga un órgano inútil hasta el nombramiento y creación de una delegación territorial del Ente público, al no tener a quien dirigir sus informes, dictámenes y recomendaciones. El carácter unipersonal de la Dirección General de RTVE, aunado a que es el Director general quien nombra al Director territorial, justifica que sea aquél quien se vea beneficiado de estas funciones consultivas y de asistencia.

6. Mediante Auto de 3 de julio de 1990, el Pleno resolvió levantar la suspensión de los preceptos impugnados de la Ley.

7. Por providencia de 27 de abril de 1993 se acordó señalar el día 29 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En la demanda por la que se promueve este recurso de inconstitucionalidad se impugnan distintos preceptos de la Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, de regulación del Consejo Asesor de RTVE en dicha Comunidad Autónoma. Recuerda el Abogado del Estado que el art. 13 del Estatuto

de Autonomía de La Rioja, en el cual se asume la competencia sobre medios audiovisuales de comunicación social del Estado, remite, para el ejercicio de las potestades y competencias autonómicas, a los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radio y Televisión, Ley 4/1980, de 10 de enero; y denuncia que los preceptos recurridos de la Ley riojana desbordan los límites fijados por las bases y términos de la legislación estatal, al tiempo que trae a colación la similitud existente entre este asunto y los enjuiciados en las SSTC 10/1982, 258/1988 y 154/1989 referidos, respectivamente, a las Leyes análogas de Cataluña, Comunidad de Madrid y Canarias.

Los poderes ejecutivo y legislativo de la Comunidad Autónoma —según se recoge con detalle en los antecedentes de esta Sentencia— estiman que no existe transgresión alguna del orden constitucional y estatutario de competencias y, entre otras razones más generales, reclaman el carácter del citado Consejo Asesor como órgano de participación y representación de la Comunidad Autónoma en el Ente público RTVE, extremo que —a su juicio— justifica un lícito ámbito de configuración normativa por el legislador autonómico. Resaltan también las diferencias existentes entre la Ley que ahora nos ocupa —y el precepto estatutario del que trae origen— y las Leyes autonómicas analizadas en los precedentes jurisprudenciales que en la demanda se invocan.

2. Antes de entrar en el fondo de los problemas planteados es preciso dar respuesta a las excepciones procesales que el representante del Consejo de Gobierno de La Rioja opone a la admisión del recurso. Se alega que la vía procesal elegida por el actor resulta inadecuada o improcedente toda vez que por la vía del recurso de inconstitucionalidad se promueve realmente un conflicto positivo de competencias, ya que la pretensión ejercida se contrae a una *vindicatio potestatis* y no a un vicio de inconstitucionalidad sustantivo y ajeno a razones competenciales. Sentada esta afirmación, se colige de ella que es extemporáneo el planteamiento del conflicto por seguirse el plazo de tres meses del art. 33 de la LOTC propio del recurso; y que el Presidente del Gobierno carece de legitimación activa para promover un conflicto, a diferencia de lo que ocurre en el recurso, por corresponder al Gobierno la legitimación según los arts. 60 y 62 de la LOTC.

La objeción y sus consecuencias ha de ser rechazada de plano, por cuanto en nuestro ordenamiento el recurso de inconstitucionalidad es el único cauce a través del cual cabe impugnar la constitucionalidad de una Ley, cualquiera que sea el fundamento —competencial u otro— de dicha impugnación.

El tema, aunque se desconozca en las alegaciones formuladas en su planteamiento, ha sido resuelto en el sentido indicado por la jurisprudencia consolidada de este Tribunal que, desde la STC 49/1984, ha venido sosteniendo que conforme a las reglas procesales contenidas en la Ley Orgánica de este Tribunal en sus arts. 62, 63 y 67, no deben llevarse al proceso de conflicto «las pretensiones que, aun teniendo una fundamentación competencial, recaen sobre Leyes» (fundamento jurídico 1.º), pues, entre otras razones, ni el ejecutivo autonómico podría atender al previo requerimiento de incompetencia dispuesto en el art. 63.2 de la LOTC (en relación con el apartado 4.º del mismo precepto), ni está prevista la comparecencia de las Asambleas autonómicas en el procedimiento de conflicto (art. 64.1 de la LOTC), con la excepción del expediente de transformación procesal recogido en el art. 67 de la LOTC. La estructura de nuestra Ley Orgánica deja fuera de su Título IV la impugnación directa de leyes, con la excepción, que no concurre en este caso, de lo establecido en el

precitado art. 67, que, en todo caso, igualmente requiere que se trabaje el conflicto frente a una disposición, resolución o acto, independientemente de la ley de la que traiga origen la incompetencia (art. 67 en relación con el art. 62).

La clara procedencia del recurso de inconstitucionalidad como única vía idónea para impugnar una Ley autonómica por razones competenciales, conduce necesariamente a rechazar la supuesta falta de legitimación del Presidente del Gobierno para interponer este recurso o la extemporaneidad de la demanda que cumple el plazo previsto en el art. 33 de la LOTC.

3. Con discrepancias sobre la mayor o menor similitud entre el supuesto que nos ocupa y los ya resueltos en las SSTC 10/1982, 258/1988 y 154/1989, las propias partes reconocen que de la doctrina en ellas contenida debe arrancar la solución de este litigio.

No es ocioso destacar, previamente, que el Estatuto de Autonomía de La Rioja distingue en materia de radiodifusión y televisión sendas competencias distintas: a) en el art. 11.1 f) se asume la competencia sobre «prensa, radio y televisión y medios de comunicación social» de manera diferida a que se cumplan una de las condiciones referidas en el apartado 2.º del mismo artículo (reforma del Estatuto respetando los límites previstos en el art. 148.2 de la Constitución o Ley Orgánica de delegación y transferencia), y b) en el art. 13 se asume competencia «en materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado» circunscrita a los «términos y casos establecidos en la legislación estatal sobre radiodifusión y televisión».

En este mismo sentido, en la STC 10/1982 declaró este Tribunal que debe existir una lógica diferencia de tratamiento entre la radio y televisión propias de una Comunidad Autónoma —creadas y mantenidas por ésta— y la gestionada por el Ente público RTVE, que asume las funciones de gestión directa que en esa materia corresponden al Estado. Mientras, en el primer caso, las Comunidades Autónomas están sólo sujetas al límite de las normas básicas establecidas en el art. 149.1.27 de la Constitución, en este segundo, debe reconocerse al Estado una más amplia capacidad organizativa que obliga a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con los propios preceptos estatutarios, a moverse dentro de los términos y casos que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y Televisión, lo que no significa que queden sin contenido las competencias autonómicas asumidas en los Estatutos de Autonomía, pero sí que es dentro de ese marco donde puede ejercerse la potestad autonómica de desarrolló normativo y ejecución (fundamento jurídico 2.º).

Los razonamientos que el Ejecutivo y el Legislador autonómico efectúan con detalle acerca de la importancia de la televisión y la radiodifusión como medio de comunicación social o la idea de servicio público, no permiten alterar este resultado que se desprende de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias.

Y en lo que atañe a la naturaleza de los Consejos Asesores de RTVE en las distintas Comunidades Autónomas, que es un problema nuclear en esta controversia competencial, desde la STC 10/1982 (fundamento jurídico 4.º) ha venido sosteniendo este Tribunal de manera reiterada que tales Consejos poseen una naturaleza compleja y doble, puesto que, por un lado, son órganos del Ente público de ámbito nacional, RTVE, ya que fueron creados por una Ley del Estado, el Estatuto de la Radio y la Televisión en la Sección Sexta (intitulada «De la organización territorial de RTVE») del Capítulo Segundo, y es el propio Estatuto al que define sus funciones (arts. 14.2 y 15); pero, por otra parte, los Consejos Asesores

poseen el carácter de órganos representativos de los intereses de las Comunidades Autónomas en el seno de la organización estatal (así se propugna en el párrafo cuarto de la exposición de motivos del mencionado Estatuto), y deben servir a la difusión «de la cultura española y de sus nacionalidades y regiones» (párrafo primero de la exposición de motivos). Por ello, el nombramiento de cada Consejo Asesor y la determinación de su composición corresponde a la Comunidad Autónoma mediante Ley, aunque esto no impide que sea un órgano integrado en la estructura jerárquica y organizativa de RTVE, y no un órgano mixto del Ente público RTVE y la correspondiente Comunidad Autónoma (*Ibidem*). En este deslinde de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, que se desprende de la naturaleza compleja de los Consejos Asesores, declaró este Tribunal en la citada Sentencia que incumbe al Estado, como regla general, la regulación de sus funciones, especificándose que se trata «de un órgano meramente asesor sin competencias decisorias» (fundamento jurídico 6.º). A la par que, dada su índole asesora de un órgano estatal, no corresponde a las Comunidades Autónomas determinar los principios generales que inspiran la actividad de los Consejos Asesores, pues estos principios deben ser iguales y válidos para el conjunto del Ente público y cada uno de sus órganos (fundamento jurídico 8.º). Sentado cuando precede, es verdad que el carácter de órgano de integración representativo de los intereses de la Comunidad Autónoma da lugar a un poder de corregulación de ésta en el plano organizativo, que le permite detallar y perfilar los criterios que con rango básico fija el Estatuto de la Radio y la Televisión, claro está que sin rebasar el marco que le asigna la Ley estatal (fundamento jurídico 9.º).

Con posterioridad se ha ratificado la vigencia de esta doctrina en las SSTC 258/1988 y 145/1989.

4. Se impugna, en primer lugar, el art. 2.2 de la Ley riojana que establece que el Consejo Asesor velará porque la actividad de RTVE en La Rioja esté fundamentada en los principios que se enumeran. Por su conexión con este precepto sustantivo, se recurre también el art. 3 f), de la Ley autonómica en el cual se atribuye al citado Consejo como función la de informar al Delegado Territorial respecto del cumplimiento en la programación de los principios establecidos en dicho art. 2.2.

El art. 2.2 de la Ley autonómica recurrida reproduce, en sustancia, el art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión con algunas leves modificaciones, supresiones y añadidos. Pero el Abogado del Estado en la demanda no discute su contenido material sino la falta de competencia autonómica para regular estas determinaciones. Vistas así las cosas, el supuesto que nos ocupa es igual al enjuiciado en la STC 10/1982 (fundamento jurídico 8.º), respecto de la análoga Ley catalana: sin duda, no existe inconstitucionalidad material alguna en el art. 2.2 de la Ley riojana, dada la absoluta razonabilidad de su contenido que o bien reproducen el Estatuto de la Radio y la Televisión (art. 4, letras a) y e), de la Ley estatal y art. 2.2, letras a) y c), de la Ley riojana), o lo desarrollan y complementan (art. 4 c) de la Ley estatal y art. 2.2 b) de la Ley riojana, que pone en conexión las distintas variantes constitucionales del pluralismo con la libertad de expresión, y, en parte, el art. 2.2 e) de la Ley autonómica respecto del art. 4 f) de la Ley estatal), o explicitan principios inmanentes a la Constitución y al Estatuto de Autonomía (la promoción de la cultura riojana —art. 2.2 d)— o de los principios recogidos en el Estatuto de La Rioja —art. 2.2 e)—. Ahora bien, no es menos cierto que la fijación de estos extremos corresponde al Estado que es quien tiene competencia para

hacerlo, toda vez que esos principios deben regular la actividad del Ente público en su conjunto y de todos y cada uno de sus órganos, no siendo bastante el paralelismo con la Ley estatal para justificar la existencia de una competencia de normación autonómica, en vez de usar la remisión de aquélla, que es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias. Esta doctrina, con invocación de la citada Sentencia, se ha reiterado en la reciente STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º, apartado b), en la que se dice, respecto de una materia de incuestionable competencia estatal, que «su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma».

La inconstitucionalidad formal por incompetencia que del art. 2.2 de la Ley recurrida se declara debe extenderse por conexión al art. 3 f) de la Ley, en lo concerniente a la referencia que en este párrafo f) del art. 3 se hace al art. 2 de la misma Ley.

5. El art. 3 c) de la Ley únicamente se impugna en su segundo inciso en el cual se establece que el Consejo Asesor de RTVE en La Rioja tendrá entre sus funciones emitir parecer sobre el nombramiento de cada Director de los distintos medios de RTVE en la Comunidad Autónoma. En la STC 10/1982 (fundamento jurídico 9.º), se afirmó en un supuesto similar que, dado que el Estatuto de la Radio y Televisión no menciona este trámite de audiencia previa del Consejo Asesor para el nombramiento de los Directores de cada uno de los medios (RNE, RCE y TVE), es obvio que no puede introducirlo la Ley territorial que viene en este extremo condicionada por las bases, términos y casos que fije la Ley estatal al regular un órgano de la organización del Estado. Este mismo criterio, relativo a ser una competencia no contemplada entre las funciones de los Consejeros Asesores en el art. 14.2 del citado Estatuto, fue utilizado en la STC 154/1989 (fundamento jurídico 7.º), añadiendo que la asunción de competencias en el Estatuto de Autonomía está «estrictamente restringida a los supuestos expresamente contemplados por el Estatuto de RTVE, ya que se trata de la organización del ente de la radiodifusión estatal, en el que la participación de las Comunidades Autónomas se debe al carácter integrador que el Estado ha otorgado a la estructura territorial del mismo».

Resta por señalar que no cabe intentar una interpretación conforme a la Constitución del art. 3 c) de la Ley recurrida, argumentando sobre el empleo de la cláusula «cuando sea oportuno», que matiza cuando corresponde al Consejo Asesor la emisión de pareceres sobre el nombramiento de Directores de los distintos medios, pues, conforme se dijo en la STC 154/1989 (fundamento jurídico 7.º), una previsión legal del tal tipo —la Ley canaria empleaba la expresión «en su caso»— sólo tendría sentido si una futura e inexistente Ley estatal permitiera o estableciera dicho trámite.

6. El art. 5.3 de la Ley autonómica impugnada dispone que el control parlamentario del Consejo se establecerá de acuerdo con las normas señaladas en el Reglamento de la Diputación General de La Rioja. El Abogado del Estado denuncia que, siendo el Consejo Asesor un órgano del Ente público RTVE, resulta obvio que, en cuanto órgano estatal, no puede quedar sometido al control parlamentario de la Asamblea de la Comunidad Autónoma en vez de al que ejerzan las Cortes Generales. Mas esta pretendida tacha de inconstitucionalidad no puede ser aceptada. Ciertamente, el art. 5.3 del Estatuto de la Radio y la Televisión otorga funciones al mencionado Ente público «sin perjuicio de las atribuidas... a

las Cortes Generales» y, además, establece en su art. 26 un «control parlamentario directo» —así reza la Sección Quinta del Capítulo Cuarto del citado Estatuto— del Congreso de los Diputados a través de una Comisión Parlamentaria «de conformidad con lo que disponga el Reglamento de la Cámara. Esta Comisión ejercerá el control de la actuación de RNE, RCE y TVE, de tal modo que no impida el funcionamiento de los medios»; y hay que entender que este mandato de la Ley del Estado debe ponerse en conexión con el art. 46.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, que ordena que sean también Comisiones Permanentes aquellas que deban constituirse por disposición legal. Ahora bien, sentado cuanto procede, de ahí no puede colegirse que venga constitucionalmente vedado, desde la perspectiva de la distribución competencial, un control parlamentario autonómico del Consejo Asesor.

La facultad de control dispuesta en el precepto legal recurrido no atañe al funcionamiento del Ente público RTVE —según alega el Abogado del Estado— sino a la actividad del propio Consejo Asesor que, por otra parte, no ostenta funciones ejecutivas sino exclusivamente asesoras. Siendo competencia autonómica —conforme al art. 6 de la Ley— la potestad de nombramiento de los miembros del Consejo Asesor y, asimismo, su posible sustitución —párrafo 5.º del mismo precepto— según la Voluntad del Grupo Parlamentario que los propuso en la Diputación General, unos extremos que en este recurso no se discuten, debe lógicamente caer en la esfera autonómica también la función parlamentaria de control de la actividad desplegada por ese órgano, puesto que ésta no deja de ser una facultad necesariamente accesoria respecto de la principal o sustantiva referida a la designación de los miembros del Consejo. Y es indudable que rectamente entendido y diferenciado convenientemente el objeto del control parlamentario que incumbe al Congreso de los Diputados sobre el Ente público RTVE y a la Asamblea autonómica sobre el Consejo Asesor no deben existir duplicidades ni incompatibilidades en el ejercicio de esas actividades. Este entendimiento debe venir abonado por el dato de que —como sostuvimos en la STC 10/1982, fundamento jurídico 6.º— el Consejo Asesor sea el órgano de participación de la Comunidad Autónoma en la toma de decisiones por parte del Ente público, lo cual justifica su carácter representativo de la misma. En la medida en que la representación de los intereses de la Comunidad Autónoma en el Ente público se articula mediante la designación parlamentaria autonómica de los miembros del Consejo Asesor —y su ulterior nombramiento por el Consejo de Gobierno—, y dado que cabe incluso la revocación de esa designación y la sustitución de los elegidos, no puede negarse a la Asamblea autonómica el ejercicio de una función de control sin cuyo ejercicio carecía de cualquier sentido la señalada facultad de revocación.

7. La Disposición transitoria única de la Ley riojana prevé que, en tanto no sea nombrado el Delegado territorial de RTVE en la Comunidad Autónoma, en los términos dispuestos en el art. 14.1 del Estatuto de la Radio y la Televisión, todas las referencias formuladas en la Ley a aquél se entenderán hechas al Director general de RTVE. Esta previsión legal discutida es sustancialmente igual a la de la Disposición transitoria de la análoga Ley madrileña, cuya constitucionalidad fue enjuiciada por la STC 258/1988, fundamento jurídico 4.º), y en la cual se mantuvo que, sin entrar en consideraciones sobre la eficacia de esa norma y el hipotético agotamiento de sus efectos, la referida medida de derecho transitorio impropio, destinada a poner inicialmente en marcha el funcionamiento del órgano, incurre en

inconstitucionalidad, aunque sea coyuntural y transitoriamente, al incidir la previsión en la esencia de la organización misma de RTVE y no venir recogida en las bases y términos fijados en la Ley del Estado.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en dicha Comunidad Autónoma, y declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos los siguientes preceptos de la citada Ley: el art. 2.2 y, por conexión con éste, la referencia que en el art. 3 f) se hace al art. 2 de la misma Ley; el art. 3 c), inciso final, que dice «y respecto al nombramiento, cuando sea oportuno, de cada Director de los distintos medios de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de La Rioja, y la Disposición transitoria.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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

13760 *Sala Segunda. Sentencia 148/1993, de 29 de abril. Recurso de amparo 2.416/1990, Confederación Sindical de Comisiones Obreras contra Auto, en vía de apelación, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, declarando improcedente la suspensión de las órdenes dictadas por la Junta de Andalucía con ocasión de la huelga general convocada y destinadas a garantizar la prestación de servicios mínimos. Vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la huelga.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Luis López Guerra, Presidente, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don José Gabaldón López, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2.416/90, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida del Letrado don Angel Martín Aguado contra el Auto de la Sección Novena de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 23 de junio

de 1990, dictado en la pieza separada de suspensión de autos sobre derechos fundamentales. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el día 19 de octubre de 1990, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, interpuso recurso de amparo contra el Auto de la Sala Tercera, Sección Novena, del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1990.

2. La demanda se basa, en síntesis, en los siguientes antecedentes:

a) Con motivo de la convocatoria de huelga general realizada conjuntamente por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores para el día 14 de diciembre de 1988, la Consejería de Fomento y Trabajo de la Junta de Andalucía dictó el 2 de diciembre de 1988 ocho Ordenes por las que se fijaban los servicios mínimos para determinados colectivos.

b) El día 9 de diciembre de 1988, fecha de publicación de las Ordenes en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía», el Sindicato demandante de amparo interpuso sendos recursos contencioso-administrativos al amparo de la Ley 62/1978, solicitando la suspensión de las normas impugnadas.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla acumuló los recursos y, tras la audiencia prevista en el artículo 7.6 de la Ley 62/1978, el 13 de diciembre de 1988 dictó Auto por el que denegaba la suspensión de las Ordenes que fijaban los servicios mínimos para las empresas de gas, electricidad, abastecimiento y saneamiento de agua, y recogida y tratamiento de residuos sólidos, y acordaba la suspensión parcial de las cuatro restantes, relativas al personal laboral de las Corporaciones Locales, a los transportes urbanos e interurbanos de viajeros y a la enseñanza, en todo lo que excedieran de determinados parámetros (servicios correspondientes a un día festivo, cierto porcentaje de los servicios prestados en situación de normalidad, etc.).

Después de justificar la modulación del procedimiento habitual establecido en el art. 7.3 de la Ley 62/1978 en la necesidad «de garantizar el derecho a la efectividad en la tutela judicial consagrada por el art. 24 del Texto constitucional y no hacer ilusorio el amparo jurisdiccional a que se refiere el art. 53.2 de la Norma fundamental», pues de no proceder así «el fallo judicial sobre la suspensión hubiera sido posterior al acto (en este caso norma singular)», su fundamento jurídico quinto expresaba lo siguiente:

«Que toda huelga general afecta asimismo al "interés general" de modo indeterminado, es una afirmación casi obvia pero de la que no puede inferirse la imposibilidad de aplicar la regla de suspensión del acto impugnado presente en el art. 7 de la Ley 62/1978, pues en tal caso ninguna actuación administrativa sobre servicios mínimos, por abusiva que fuera, podría ser objeto de suspensión por los Tribunales. Hay que reputar, por el contrario, que la interpretación del citado "interés general" de acuerdo con los principios constitucionales sobre la materia se limita a preservar aquellos servicios mínimos esenciales para el desenvolvimiento de los sectores vitales de la sociedad, siendo compatible con el ejercicio, incluso generalizado, del derecho de huelga. Por ello