

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**11088** *Sala Primera. Sentencia 98/1994, de 11 de abril de 1994. Recurso de amparo 668/1990. Contra Sentencia del Tribunal Supremo, confirmatoria, en apelación, de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Murcia, por la que se desestimó recurso de la Ley 62/1978, promovido por los demandantes de amparo, contra requerimientos del Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por los que se instaba el cese de emisiones de vídeo comunitario. Vulneración de los derechos de libertad de expresión y comunicación: omisión de desarrollo legislativo impeditiva de su ejercicio.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

## EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 668/90, interpuesto por «Cartagena de Comunicaciones, S.A.», «Teledistribución Totana, S.A.», don Antonio Coll Botia, don Pedro Zapata Menárguez, Sociedad Civil de don José Antonio Coca Rocha y doña Isabel María Martínez Martínez, don Patricio Gamarra Molina y «Silvestre Martínez Campillo, Francisco Rabadán Navarro y Jesús Roberto Rabadán Navarro, Comunidad de Bienes», representados por el Procurador don Manuel Infante Sánchez y asistidos por el Letrado don José Millán Romero, contra la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Novena) del Tribunal Supremo, de 28 de diciembre de 1989, confirmatoria, en apelación (recurso núm. 1.906/89), de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de fecha 13 de junio de 1989, por la que se desestima recurso de la Ley 62/1978 núm. 185/89 promovido por los demandantes de amparo contra requerimientos del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 22 de febrero de 1989, por los que se instaba el cese de emisiones de vídeo comunitario. Han sido parte el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 14 de marzo de 1990, don Manuel Infante Sánchez, Procurador de los Tribunales, en representación de los recurrentes

citados en el encabezamiento, interpone recurso de amparo contra Sentencia de la Sala Tercera (Sección Novena) del Tribunal Supremo, de 28 de diciembre de 1989, confirmatoria, en apelación (recurso núm. 1.906/89), de la dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de fecha 13 de junio de 1989, por la que se desestima el recurso de la Ley 62/1978 núm. 185/89 promovido contra requerimientos del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, instando el cese de emisiones de vídeo comunitario.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) Los ahora demandantes de amparo interpusieron recurso contencioso-administrativo (núm. 185/89), por el procedimiento especial de la Ley 62/1978, contra distintos Acuerdos del Delegado de Gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de contenido sustancialmente idéntico, en los que se les ordenaba bien que cesaran en todo tipo de emisión de vídeo comunitario, bien que circunscribieran su instalación a lo establecido en el art. 25.3 de la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia acordó la suspensión de la ejecución del acto recurrido y, posteriormente, mediante Sentencia de 13 de junio de 1989, desestimó el recurso por inadecuación del procedimiento utilizado.

b) Interpuesto recurso de apelación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (recurso núm. 1.906/89), la Sección Novena dictó Sentencia desestimatoria de fecha 28 de diciembre de 1989.

3. Las personas físicas y jurídicas solicitantes de amparo —todas ellas dedicadas a la actividad del llamado vídeo comunitario mediante la distribución de las señales de audio y vídeo por cables que ocupan la vía pública— entienden que son titulares de «un derecho consolidado» antes de la publicación de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, tal y como reconocen distintas Sentencias del Tribunal Supremo de fechas anteriores a esa Ley. De este modo, cuando iniciaron su actividad estaban protegidos por el cumplimiento de la más estricta legalidad, situación que el art. 25.3 de la Ley citada viene a modificar. En dicho precepto legal se dice que no tendrán la consideración de televisión la emisión o transmisión de imágenes realizadas por instalaciones que presten su servicio «sin conexión a redes exteriores y sin utilizar el dominio público» y, por consiguiente, se asimila *sensu contrario* la actividad de los recurrentes al régimen de la televisión; los demandantes piden que la Sala cuestione ante el Pleno de este Tribunal la adecuación a la Constitución del inciso entrecomillado del art. 25.3, que el Acuerdo impugnado en amparo viene a aplicar, y que se reco-

nozca su derecho a prestar servicios de vídeo comunitario por cable sin necesidad de obtener la concesión administrativa regulada en la Ley 31/1987 para los servicios de difusión de telecomunicación.

Partiendo de este planteamiento de fondo, estiman que las resoluciones impugnadas lesionan los siguientes derechos fundamentales:

a) El reconocido en el art. 14 de la Constitución, en relación con los arts. 9, 10, 33.3, 35.1, 38, 44, 53.1 y 2, 81, 104.1 —en relación con el art. 105—, 106.2, 139.1, 149.1.1, 8 y 18. Alegan al respecto que «se impide la participación de la persona recurrente en la vida económica y cultural»; que se vulnera la prohibición de disposiciones retroactivas restrictivas de derechos; que se establece un trato discriminatorio por el hecho de que los cables en que se distribuye el vídeo atraviesan vías de dominio público, de manera que si no se usa una instalación que ocupe la vía pública esta actividad es lícita y no requiere de concesión alguna y en caso contrario sí; que se expropia a los recurrentes de su derecho sin el pago de una indemnización.

b) El derecho a la libre expresión y difusión de ideas y pensamientos [art. 20.1 a) de la Constitución], que ampara la emisión de vídeos comunitarios y que sólo puede venir limitado por el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Título I, sin ningún tipo de censura previa (apartados 2.º y 4.º del citado art. 20). Por la misma razón, resultan transgredidos los derechos comprendidos en las letras b) y d) del citado art. 20.1. C.E.

c) El recogido en el art. 24.1 de la Constitución, pues los requerimientos de cese de emisión dictados por el Delegado del Gobierno no informan de los recursos que cabe contra los mismos.

En virtud de todo ello solicitan que la Sala dicte Sentencia en la que, tras otorgar el amparo reconociendo a los recurrentes el derecho a realizar el servicio que vienen prestando sin necesidad de concesión administrativa, se cuestione ante el Pleno la adecuación constitucional del inciso «sin utilizar el dominio público» del apartado 3.º del art. 25 de la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones.

4. Por providencia de 21 de mayo de 1990, la Sección Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, requerir al Tribunal Supremo y al Tribunal Superior de Justicia de Murcia al objeto de que remitieran, respectivamente, testimonio de los recursos núms. 1.906/89 y 185/89, interesándose al propio tiempo la práctica de los emplazamientos pertinentes.

5. Por Auto de 2 de julio de 1990, la Sala acordó suspender la ejecución de los Acuerdos del Delegado del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia, de fecha 22 de febrero de 1989, y de las Sentencias que los confirman.

6. Mediante providencia de 25 de junio de 1990, la Sección acordó tener por recibidas las actuaciones interesadas y, de conformidad con lo previsto en el art. 52 LOTC, dar vista de las mismas a los demandantes de amparo, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal.

7. El escrito de alegaciones del Abogado del Estado se registró en este Tribunal el 18 de julio de 1990. En él se solicita que se dicte Sentencia por la que se deniegue el amparo. Sus argumentos giran en torno a dos ideas fundamentales: en primer lugar, la de la constitucionalidad de la reserva estatal de la televisión por cable; en segundo término, la de la constitucionalidad

del alcance de dicha reserva al tipo de emisiones que realizan los recurrentes.

Advierte ante todo el Abogado del Estado que los actos impugnados son consecuencia de la *publicatio* que el ordenamiento jurídico actual realiza de la actividad en cuestión. La doctrina que este Tribunal ha ido estableciendo en una larga serie de Sentencias lleva al Abogado del Estado a concluir que «la configuración de la televisión como servicio público, aunque no sea una afirmación necesaria en nuestro orden jurídico-político, se encuentra dentro de los poderes del legislador» (STC 12/1982) y que «la llamada televisión privada no está necesariamente impuesta por el art. 20 de la Constitución. Su implantación no es una exigencia constitucional, sino una decisión política».

Según el Abogado del Estado, la indivisibilidad de la llamada televisión privada determina la extensión de la conclusión a que llegó la STC 12/1982 también a la televisión por cable y a la televisión radiada de alcance local.

No es cierto que la técnica del servicio público sea incompatible con los derechos fundamentales, pues, antes al contrario, en ocasiones puede servir para el aseguramiento institucional de estos derechos, es decir, para lograr un grado o nivel de realización práctica de los derechos fundamentales superior al que podría obtenerse confiando en la dinámica del mercado.

Una vez presupuesta la legitimidad general de la reserva estatal en materia de televisión, no parece que el alcance de la *publicatio*, tal y como aparece en el art. 25.3 de la L.O.T., incurra en violación alguna de los derechos fundamentales. Para que así fuese, el criterio legal delimitador debería comportar una desfiguración esencial o una extensión abusiva, irrazonable y desproporcionada de la actividad de televisión, lo que no ocurre en este caso. La trasmisión de imágenes tiene relevancia general (justificación de la *publicatio*) cuando se realiza a favor de sujetos jurídicamente diferenciados o cuando tiene una mínima proyección territorial, superior al ámbito de un solo sujeto. Esto es lo que ocurre en el presente caso, ya que cuando se sobrepasa el ámbito indicado en la Ley existe, sin duda, una proyección o relevancia superior a la actividad de autoorganización de un solo sujeto. Desde esta perspectiva el límite es razonable y proporcionado a la finalidad de la *publicatio*.

8. El Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, registrado el 19 de julio de 1990, interesó que se dicte Sentencia desestimatoria del amparo pretendido y que, con carácter previo, se suspenda la tramitación del presente recurso de amparo hasta que recaiga Sentencia en la cuestión de inconstitucionalidad 2.528/89.

Entiende el Ministerio Público que nos encontramos ante un recurso de amparo de los previstos en el art. 43 LOTC, ya que, de haberse producido alguna lesión de derechos fundamentales, ésta traería causa del Acuerdo del Delegado del Gobierno. Las resoluciones judiciales posteriores no representan otra cosa que el previo agotamiento de la vía judicial procedente. En otro orden de cosas, la Sentencia ha de ceñirse a los arts. 14, 20 y 24.1 C.E., únicos —entre los muchos que se citan— que están dentro del ámbito del recurso de amparo (art. 53.2 C.E.).

Los arts. 14 y 24.1 C.E. no han sufrido, para el Ministerio Público, merma alguna. Falta, respecto del primero de los preceptos citados, el término de comparación válido. La diferencia que media entre las emisiones que se ciñen a una sola manzana y las que exceden de ese espacio radica en que éstas utilizan el dominio público, lo que determina que estén sujetas a concesión administrativa. El fundamento del distinto trato no puede ser

más razonable. Por lo que respecta al art. 24.1 C.E., la falta de indicación en las órdenes de cese de los recursos utilizables no supone, según reiterada jurisprudencia, quiebra alguna del precepto citado. Además, difícilmente puede quebrar la tutela judicial una Resolución administrativa que ha sido revisada dos veces en vía jurisdiccional.

Por su parte —continúa el Ministerio Fiscal— los recurrentes invocan el art. 20.1 a), b) y d), 2 y 4 de la Constitución sin ningún tipo de argumentación. Debe recordarse que, como se dijo en la STC 45/1984, cuando se acusa una violación constitucional es tarea de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que este Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de proporcionar la fundamentación que razonablemente es de esperar.

En cualquier caso, entrando en el fondo de la cuestión, los vídeos comunitarios, que en la actualidad carecen de una normativa específica, pueden reunir características muy diversas. Si se limitan a transmitir películas o telefilmes es difícil entender que nos encontramos ante un verdadero ejercicio de las libertades de expresión o información, consagrados en el art. 20 C.E.

En cuanto a la queja relativa a la prohibición de censura previa, este Tribunal (STC 144/1987) ha declarado que no cabe calificar de secuestro una actuación que no se dirige contra publicaciones o grabaciones, esto es, contra un mensaje concreto, sino contra el instrumento que sirve de soporte al contenido informativo. Entiende el Ministerio Fiscal que éste es el caso de autos, por lo que tampoco el art. 20.2 C.E. ha sido vulnerado.

Por otra parte, el acto administrativo impugnado no tiene carácter sancionador, sino que es una mera consecuencia del incumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento (ATC 907/1987).

Finalmente, alega el Ministerio Fiscal que no procede acordar el autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, por la sencilla razón de que se encuentra ya planteada y admitida a trámite (núm. 2.528/89). Lo que sí procede, aunque no lo soliciten los recurrentes, es suspender el presente recurso hasta que se resuelva la cuestión (ATC 367/1988).

9. En su escrito de alegaciones, registrado el 19 de julio de 1990, la representación procesal de los demandantes de amparo reitera todo lo dicho en la demanda.

10. Por providencia de 7 de abril de 1994 se señaló el día 11 siguiente para votación y fallo de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

Unico. La cuestión planteada en el presente recurso de amparo coincide sustancialmente con la de los recursos resueltos por las Sentencias —estimativas— de este Tribunal 31/1994 y 47/1994, por lo que, con remisión a los argumentos en ellas contenidos, no cabe sino conceder el amparo pretendido.

La primera de las Sentencias citadas ha sentado la doctrina de que, «en virtud de la configuración, constitucionalmente legítima, de la televisión como servicio público, cualquiera que sea la técnica empleada y el alcance de la emisión, los derechos a comunicar libremente el pensamiento y la información pueden resultar limitados en favor de otros derechos, pero lo que no puede hacer el legislador es diferir *sine die*, más allá de todo tiempo razonable y sin que existan razones que justifiquen la demora, la regulación de una actividad, como es en este caso la gestión indirecta de la televisión local por cable, que afecta directamente al ejercicio de

un derecho fundamental como son los reconocidos en el art. 20.1 a) y d) C.E., pues la ausencia de regulación legal comporta, de hecho, (...) no una regulación limitativa del derecho fundamental, sino la prohibición lisa y llana de aquella actividad que es ejercicio de la libertad de comunicación que garantizan los apartados a) y d) del art. 20.1 C.E., en su manifestación de emisiones televisivas de carácter local y por cable. Ni la *publicatio* de la actividad de difusión televisiva permite en modo alguno eliminar los derechos de comunicar libremente el pensamiento y la información (SSTC 206/1990, fundamento jurídico 6.º; 189/1991, fundamento jurídico 3.º) ni, en lo que atañe a derechos fundamentales de libertad, puede el legislador negarlos por la vía de no regular el ejercicio de la actividad en que consisten, pues no es de su disponibilidad la existencia misma de derechos garantizados *ex Constitutione*, aunque pueda modular de distinta manera las condiciones de su ejercicio, respetando en todo caso el límite que señala el art. 53.1 C.E.» (fundamento jurídico 7.º).

En dicha Sentencia se añade que «sin negar la conveniencia de una legislación ordenadora del medio, en tanto ésta no se produzca, no cabe, porque subsista la laguna legal, sujetar a concesión o autorización administrativa —de imposible consecución, por demás— el ejercicio de la actividad de emisión de televisión local por cable, pues ello implica el desconocimiento total o supresión del derecho fundamental (...) que garantiza el art. 20.1 a) y d) C.E.» (*ibid.*).

En consecuencia, las Resoluciones administrativas impugnadas, que requirieron a los demandantes para el cese en sus emisiones por falta de una autorización administrativa, han lesionado sus derechos fundamentales y ello ha de llevar al otorgamiento del amparo.

## FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo y, en consecuencia:

1.º Reconocer a los demandantes su derecho a las libertades de expresión y de comunicación reconocidas en los apartados a) y d) del art. 20.1 de la Constitución.

2.º Restablecerlos en la integridad de su derecho fundamental y anular las Resoluciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de 28 de febrero de 1989, así como la Sentencia de la Sala Tercera (Sección Novena) del Tribunal Supremo, de 28 de diciembre de 1989 (recurso núm. 1.906/89), y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 13 de junio de 1989 (recurso núm. 185/89).

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

Dada en Madrid, a once de abril de mil novecientos noventa y cuatro.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Fernando García-Mon y González-Regueiral.—Carlos de la Vega Benayas.—Vicente Gimeno Sendra.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villalón.—Firmado y rubricado.