

2.º Declarar la nulidad de las Resoluciones del Gobernador Civil de Burgos, de 9 de octubre de 1991 y de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior, de 5 de febrero de 1992.

3.º Declarar la nulidad de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 24 de septiembre de 1993.

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

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

27468 *Sala Primera. Sentencia 307/1994, de 14 de noviembre de 1994. Recurso de amparo 3.222/1993. Contra Sentencia de la Audiencia Nacional recaída contra Resoluciones de la Secretaría General de Comunicaciones (adoptada por delegación del Ministro de Obras Públicas y Transportes) y del Subsecretario de Obras Públicas y Transportes, que impusieron sanción económica y precintado e incautación de la emisora de televisión. 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. 3.222/93, promovido por «VIDEZA, S.A.», representada por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal, y defendido por el Letrado don Manuel Francisco Clavero Arévalo contra la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 24 de julio de 1993, recaída en el recurso núm. 206/1991 contra las Resoluciones de la Secretaría General de Comunicaciones (adoptada por delegación del Ministro de Obras Públicas y Transportes), de 7 de diciembre de 1990, y del Subsecretario de Obras Públicas y Transportes, de 28 de septiembre de 1992, por las que se acordó imponer a «VIDEZA, S.A.», una sanción de 1.000.000 de pesetas, y ordenar el cese de la actividad de televisión por cable, así como el precinto y la incautación de los materiales e instalaciones de su propiedad. Han comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, siendo Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 2 de noviembre de 1993, don Luciano Rosch Nadal, en nombre y representación de «VIDEZA, S.A.», interpuso

recurso de amparo contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de julio de 1993, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo formulado contra las Resoluciones del Secretario general de Comunicaciones y del Subsecretario de Obras Públicas y Transportes, de 7 de diciembre de 1990 y de 28 de septiembre de 1992, respectivamente, que impusieron a la entidad citada una sanción y el precintado e incautación de la emisora de televisión.

2. De la demanda se desprenden los siguientes hechos relevantes:

a) La actora comenzó a desarrollar la actividad de explotación del vídeo comunitario en febrero de 1987, en la confianza de realizar una actividad que, al fundamentarse directamente en el art. 20 C.E., no requería para su ejercicio un previo desarrollo legislativo. La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (en adelante, L.O.T.), dispuso, en su art. 25, que el vídeo comunitario difundido en un espacio superior a una manzana pasaba a considerarse televisión por cable, exigiendo, en consecuencia, para su explotación la pertinente concesión, al configurarse como servicio público esencial de titularidad estatal.

b) Carente de dicha concesión, la actora fue sancionada por Resolución del Secretario general de Comunicaciones, de 7 de diciembre de 1990, con una multa de 1.000.000 de pesetas, ordenándose el cese de la actividad y el precinto e incautación de los materiales.

c) Frente a esta Resolución, se interpuso recurso de reposición, que fue resuelto tardíamente por el Subsecretario de Obras Públicas y Transportes el 28 de septiembre de 1992, actuando por delegación del Ministro. Ante su desestimación presunta, ya se había formulado recurso contencioso administrativo, que sería desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional mediante Sentencia de 24 de julio de 1993.

3. Se interpone recurso de amparo contra esta Sentencia y las Resoluciones administrativas antedichas, interesando su nulidad, así como la suspensión de la ejecución de las resoluciones impugnadas.

La fundamentación en Derecho de la demanda es, en síntesis, la siguiente:

a) En relación con la Sentencia de la Audiencia Nacional, la demanda plantea, en primer lugar, la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Tal lesión se habría producido porque la resolución impugnada no se pronunció acerca de diversas cuestiones suscitadas respecto de la vulneración de los arts. 53.1, 81, 33.3 y 9.3 en relación con el 20, todos ellos de la Constitución. La Audiencia Nacional, al limitarse a señalar que la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones no vulneraba el art. 20 C.E., ignoró la obligación de resolver todas las cuestiones planteadas que impone a los órganos judiciales el art. 80 L.J.C.A., ocasionando con ello la lesión del art. 24.1 C.E.

b) Se aduce, en segundo lugar, que la Sentencia recurrida y las Resoluciones administrativas por ella confirmadas infringen el art. 20 C.E. Argumenta en este sentido la actora que comenzó su actividad al amparo de una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que se basaba fundamentalmente en los siguientes principios: El vídeo comunitario es un medio de comunicación social que tiene su fundamento directo en el art. 20 C.E.; se trata de una actividad nueva y carente de regulación legal, diferente a la de televisión, y a la que no es aplicable la Ley 4/1980, reguladora del Estatuto de Radio y Televisión; al tratarse de una actividad

que constituye un derecho fundamental, no necesita de una posterior regulación para su ejercicio, ya que tales derechos fundamentales tienen vigencia directa en la propia Constitución.

Tales principios son plenamente vigentes pese a haberse sentado con anterioridad a la L.O.T., puesto que, a juicio de la actora, de la STC 189/1991 cabe inferir la inconstitucionalidad de dicha ley, al declarar que no existe justificación técnica ni jurídica para nacionalizar un medio de comunicación como la televisión por cable de ámbito local, que no emite ondas radioeléctricas al espacio ni produce interferencias y, lo que es más importante, que no impide la creación de otra televisión de las mismas características, siendo perfectamente comparable con la creación de un periódico o una revista. En este sentido, recuerda la doctrina vertida en la STC 12/1982, en virtud de la cual el derecho a la libertad de expresión abarca también el de la creación del medio a través del cual la difusión se hace posible, excepto cuando la creación del medio o un soporte de difusión impida la creación de otros similares. Atendiendo a la jurisprudencia constitucional citada, no cabe identificar ningún supuesto que legitime la declaración de servicio público de la televisión por cable, y, consiguientemente, no resulta justificable imponer una previa concesión administrativa para el desarrollo de esta actividad; exigencia de concesión que, por los motivos aludidos, entraña la vulneración del art. 20 de la Constitución.

4. Por providencia de 14 de febrero de 1994, 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 a la Audiencia Nacional al objeto de que remitiera testimonio del recurso núm. 206/91, interesándose al mismo tiempo la práctica de los emplazamientos pertinentes.

5. Por Auto de 14 de marzo de 1994, la Sala acordó suspender la ejecución de la Sentencia de la Audiencia Nacional en lo concerniente al cese, precintado e incautación de la emisora de televisión por cable, declarando no haber lugar a la suspensión de la misma en lo relativo al pago de la multa.

6. Mediante providencia de 14 de marzo de 1994, 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 al demandante de amparo, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal.

7. El escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal se registró en este Tribunal el 25 de marzo de 1994. Niega, en primer término, que la resolución judicial impugnada haya lesionado el derecho a la tutela judicial efectiva, puesto que, al rechazar la propuesta de que plantease cuestión de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de la L.O.T. por infracción de los arts. 9.3, 14, 20, 33.3, 38, 53.1 y 81 de la Constitución, estaba desestimando tácitamente las alegaciones relativas a la vulneración de las citadas disposiciones constitucionales, por lo que no se había producido incongruencia omisiva. Respecto de la supuesta lesión del derecho a la libertad de expresión, el Ministerio Fiscal recuerda la STC 31/1994, señalando que, en tanto no se produzca una legislación reguladora de la televisión por cable, no cabe sujetar el ejercicio de tal actividad a concesión o autorización administrativa alguna, pues ello implica el desconocimiento total o supresión del derecho fundamental a la libertad de expresión. Entiende, en consecuencia, que la Resolución administrativa en definitiva impugnada, que impuso a la demandante de amparo una multa, y el precintado e incautación de la emisora de vídeo comunitario ha lesionado los derechos

fundamentales de la recurrente, lo que ha de llevar al otorgamiento del amparo solicitado.

8. El Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, registrado el 7 de abril de 1994, comienza por rechazar la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva derivada del vicio de incongruencia omisiva que la demanda imputa a la Sentencia de la Audiencia Nacional, dado que, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, la incongruencia sólo entraña una vulneración del art. 24.1 C.E. cuando produzca una sustancial modificación de los términos en los que discurría la controversia procesal, lo que, a su juicio, no habría sucedido en este caso. Y en lo que concierne a las Resoluciones administrativas que ordenaron el precintado e incautación de la emisora de televisión, considera que no causaron lesión de derecho fundamental alguno, argumentando, con apoyo de las SSTC 189/1991 y 31/1994, que no puede estimarse contrario a los derechos de libertad de expresión e información la necesidad de obtener una concesión administrativa para que los particulares puedan desempeñar la actividad de difusión televisiva de ámbito local mediante cable.

9. En su escrito de alegaciones, registrado en este Tribunal el 12 de abril de 1994, la representación procesal del demandante de amparo reitera todo lo dicho en la demanda, añadiendo en favor de su tesis las SSTC 31/1994 y 47/1994, que, en supuestos muy similares al presente, apreciaron la lesión de los derechos fundamentales de los recurrentes y, consiguientemente, otorgaron el amparo solicitado.

10. Por providencia de 10 de noviembre de 1994, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Se dirige el presente recurso de amparo contra las Resoluciones del Secretario general de Comunicaciones, de fecha 7 de diciembre de 1990, y del Subsecretario de Obras Públicas y Transportes, de 28 de septiembre de 1992, así como contra la Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de julio de 1993, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente en amparo contra las resoluciones primeramente citadas. El recurso tiene, pues, naturaleza mixta, porque se impugnan tanto las resoluciones administrativas que acordaron imponer a «VIDEZA, S.A.», una sanción y el precintado e incautación de la emisora de televisión, basándose en el art. 20 C.E., como la Sentencia de la Audiencia Nacional, no sólo en cuanto confirma las resoluciones recurridas, sino porque, además, en ella se infringe el art. 24.1 C.E.

2. La queja que, al amparo del art. 44 LOTC, se dirige contra la mencionada Sentencia es la supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, que se habría producido al no resolver la Audiencia Nacional las cuestiones formuladas acerca de la posible lesión de los arts. 53.1, 81, 33.3, 38 y 9.3 en relación con el art. 20, todos ellos de la Constitución. Se imputa, pues, a la Sentencia impugnada el vicio de incongruencia omisiva, consistente en que la resolución judicial deja sin resolver alguna de las peticiones formuladas por las partes (SSTC 244/1988, 187/1989 y 34/1992, entre otras muchas); ausencia de respuesta judicial expresa a los asuntos debatidos en el proceso cuya constatación puede, en efecto, acarrear la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva siempre y cuando, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, quepa estimar que la misma no carece de relevancia constitucional (SSTC 175/1990, 88/1992 y 38/1993, entre otras).

En el presente caso, sin embargo, no puede apreciarse que la resolución judicial recurrida incurra en tal incongruencia lesiva del derecho a la tutela judicial, pues, como se señala en su primer Antecedente de hecho, que transcribe el suplico de la demanda, las alegaciones de la hoy demandante de amparo se referían a que se planteara «cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 2.1, 25.1 y 2 y 3 de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones por infracción de los arts. 9.3, 14, 20, 33.3, 53.1 y 81.1 de la Constitución». Y a rechazar el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad dedica, precisamente, su fundamento de Derecho primero la Sentencia de la Audiencia Nacional, sin que pueda apreciarse incongruencia omisiva alguna en el hecho de que no entrara a enjuiciar por separado todas y cada una de las pretendidas infracciones constitucionales cometidas por dicha ley, habida cuenta de que «no es constitucionalmente exigible una pormenorizada respuesta a todas las alegaciones de las partes, siempre que se resuelvan las pretensiones formuladas» (STC 95/1990). Ha de rechazarse, en consecuencia, que la resolución judicial haya vulnerado el derecho consagrado en el art. 24.1 C.E.

3. Distinta suerte merece, por el contrario, la alegada lesión del art. 20 C.E. cometida por las resoluciones administrativas impugnadas, que constituye sin duda el núcleo central de la argumentación de la demanda de amparo. Esta cuestión coincide en lo sustancial con los supuestos resueltos últimamente por las SSTC 31/1994, 47/1994, 98/1994 y 240/1994, por lo que, con remisión a los argumentos en ellas contenidos, procede conceder el amparo pretendido.

De acuerdo con la doctrina sentada por la primera de las Sentencias mencionadas, «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 tele-

visivas de carácter local y por cable. (...) Por ello, 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 lo demás— el ejercicio de la actividad de emisión de televisión local por cable, pues ello implica el desconocimiento total o supresión del derecho fundamental a la libertad de expresión y de comunicación que garantiza el art. 20.1 a) y d) C.E.» (fundamento jurídico 7.º).

Por lo tanto, las Resoluciones administrativas impugnadas, que impusieron a la demandante de amparo una multa y el precintado e incautación de la emisora de televisión, han lesionado su derecho fundamental a la libertad de expresión y comunicación, lo que ha de conducir al otorgamiento del amparo solicitado.

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 el recurso de amparo interpuesto por «VIDEZA, S.A.», y, en consecuencia:

1.º Reconocer a la demandante su derecho a la libertad de expresión y de comunicación consagrado en el art. 20.1 C.E.

2.º Anular el Acuerdo de la Secretaría General de Comunicaciones de fecha 7 de diciembre de 1990, dictada por delegación del Ministro de Obras Públicas y Transportes, y la Resolución del Subsecretario de Obras Públicas y Transportes, de 28 de septiembre de 1992, así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 24 de julio de 1993, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra aquéllas.

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

Dada en Madrid, a catorce de noviembre 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.