

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, con la consecuencia, que resulta de la Sentencia mayoritaria, de trasladar las exigencias de la tutela judicial efectiva «en general» a la vía administrativa.

6. En definitiva, la Sentencia de la que nos separamos por lo hasta aquí argumentado declara la inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal porque «no impide que la comunicación de actos de tanta trascendencia para el derecho a la tutela judicial efectiva como son las liquidaciones tributarias o las comprobaciones de valores. se efectúe a personas que no sólo guardan relación alguna de cercanía con el interesado (proximidad geográfica). sino que pueden no haber recibido ningún mandato de éste (gestor de negocios ajenos) o haber recibido únicamente el encargo, remunerado o no, de presentar el documento o declaración (nuncio)» (FJ 7). Pero, «además», porque «el precepto ni tan siquiera ofrece al interesado la posibilidad de probar, no ya que la persona a la que el art. 36.2 de la Ley 28/1987 califica como 'mandatario' actuaba sin mandato representativo alguno o que obra con el exclusivo encargo de presentar el documento sin apoderamiento de ningún tipo, sino que aquél no le hizo llegar –o no le hizo llegar a tiempo de reaccionar– la comunicación que recibiera de la Administración tributaria». La inconstitucionalidad y nulidad del apartado 2 del art. 36 citado se sustenta, en síntesis conclusiva, en que, pese a atender la finalidad legítima de procurar la eficiencia de la gestión tributaria, «establece un obstáculo desproporcionado al acceso a la jurisdicción y, por tanto, lesiona el art. 24.1 de la Constitución» en la medida en que «prevé que la notificación de los actos de gestión del Impuesto sobre sucesiones y donaciones se efectúe directamente a personas distintas del propio sujeto pasivo o su representante, que admite que dichas personas sean terceros que no guarden la debida relación de proximidad geográfica con el interesado y, en fin, que no ofrece a este último la posibilidad de probar que no se le trasladó el contenido de dichos actos a tiempo de poder reaccionar en defensa de sus derechos e intereses» (FJ 7).

La Sentencia alcanza así la inconstitucionalidad de la norma legal cuestionada también porque no admite prueba en contrario de que el presentador del documento no hiciera llegar tempestivamente al sujeto pasivo del impuesto la comunicación recibida de la Administración tributaria. Hemos de insistir en el enfoque de tal análisis y en la confusión de planos desde el propio del objeto central de la regulación legal –la relación de mandato–al de sus consecuencias –la extensión de ese mandato y el régimen de notificaciones de los actos de la Administración tributaria– y desde la prescripción imperativa, general y abstracta que aquélla contiene al de su proyección a su ámbito aplicativo, con un cierto y apreciable deslizamiento hacia el de su aplicación inadecuada o patológica. Para ello hemos de añadir a lo ya dicho, no sólo por exigencias del principio de conservación de la ley, sino también por exigencias de la lógica, que en la propia estructura del precepto, que produce una *fictio iuris* o calificación legal, resulta imposible admitir la prueba en contrario, pues no cabe demostrar la falsedad o incorrección de la cualidad jurídica atribuida por la ley. Puede demostrarse la falsedad del hecho sobre la que el legislador erige su calificación esto es, la falta del presupuesto material sobre el que la ley construye la cualidad jurídica de mandatario del presentador del documento a partir del hecho significativo de la presentación del documento en cuanto expresivo de la existencia de un encargo por parte del obligado por el impuesto. Si la relación previa entre el obligado al pago del impuesto y el presentador del documento existe, la ley puede erigir sobre ella una relación de mandato con la extensión de sus efectos señalada que no admite

prueba en contrario; si no existe tal encargo, ha de poder demostrarse que la calificación legal no tiene cabida, situándose tal caso, como ya hemos dicho, fuera del ámbito de aplicación natural, adecuado o debido del precepto, bien en el de su inaplicación, bien en el de su aplicación indebida o arbitraria administrativa y judicialmente reprochable y atacable. En conclusión, en el terreno de la aplicación del precepto legal cuestionado ha de poder probarse que no se da el presupuesto implícito sobre el que el legislador constituye la relación de mandato. Pero si esa realidad no se discute, no cabe probar que el mandato no existe ni que los actos tributarios se han notificado o no al sujeto pasivo del impuesto. Lo contrario sería tanto como admitir que el legislador no puede atribuir a las relaciones de hecho la calificación de Derecho que considere conveniente en uso de su libertad de configuración, observando siempre la Constitución.

La Sentencia mayoritaria reconoce equívocamente que la norma cuestionada «no pretende configurar una presunción» (FJ 7), sino que atribuye al presentador del documento por ser tal la condición de mandatario. Sin embargo, acaba situando contradictoriamente su inconstitucionalidad también en la imposibilidad de probar la falta de traslado por el presentador–mandatario al sujeto obligado al pago del impuesto de la notificación de los actos de la Administración tributaria.

En suma, la cuestión planteada debía haber sido desestimada, pues, por las razones que han quedado expuestas, no cabe apreciar que el precepto legal controvertido, rectamente interpretado, sea inconstitucional. En este sentido emitimos nuestro Voto.

Madrid, a cinco de abril de dos mil seis.–María Emilia Casas Baamonde.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Firmado y rubricado.

8142

Pleno. Sentencia 112/2006, de 5 de abril de 2006. Recurso de inconstitucionalidad 3967/1997. Promovido por doña Soledad Mestre García, comisionada por 71 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, en relación con los artículos 4 y 6 y la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos. Supuesta vulneración de los principios de reserva de ley, igualdad en la ley e interdicción de la irretroactividad de normas, y de los derechos a la libre empresa, de propiedad y a la libre información: catalogación de competiciones o acontecimientos deportivos como de interés general; adquisición de derechos de retransmisión en televisión abierta o de pago; alcance de las modificaciones contractuales que pudieran derivarse de la ley y responsabilidades patrimoniales de los distintos poderes públicos. Voto particular.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3967/1997, promovido por doña Soledad Mestre García, comisionada por 71 Diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, contra los artículos 4, 6, y disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado con el número 3967/97, en este Tribunal, el 3 de octubre de 1997, doña Soledad Mestre García, comisionada por setenta y un Diputados del Congreso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4 y 6 y la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos. Al mismo se acompañaba declaración expresa de la voluntad de los Diputados de recurrir contra dicha Ley.

2. El escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad comienza por fijar el objeto del mismo. Dado que nos hallamos ante un rompecabezas, argumentan los recurrentes, hay que ir paso a paso, identificando, en primer lugar, quiénes son y cuál es la naturaleza jurídica de los titulares de los derechos de retransmisión audiovisual de acontecimientos y competiciones deportivas, que la Ley regula; en segundo lugar, cuál es la naturaleza jurídica de la relación que vincula a los posibles titulares entre sí en la explotación económica de tales derechos; y en tercer lugar, qué derechos fundamentales de los titulares de los derechos en cuanto sujetos de la mencionada relación jurídica se ven afectados por la regulación que hace la Ley de la misma.

Respecto al primer problema, los recurrentes identifican a unos titulares originarios –clubes y sociedades deportivas– que son entes privados, empresas privadas, normalmente sociedades anónimas deportivas, y excepcionalmente clubes que no asumen dicha forma. Como tales tienen reconocida constitucionalmente la libertad de empresa (art. 38 CE) y el derecho de propiedad (art. 33 CE). También se refieren a los posibles titulares derivados de dichos derechos, es decir los entes que emiten los acontecimientos y que, de acuerdo con la legislación del sector audiovisual, no solo pueden ser tanto públicos como privados, sino que dentro de los entes de la misma naturaleza los hay con ámbitos territoriales distintos, o que desarrollan su actividad como concesionarios de un servicio público o no, o que emiten en abierto o mediante la fórmula de pago por consumo.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la relación que vincula a los posibles titulares entre sí en la explotación económica de los citados derechos, los recurrentes sostienen que en lo que a los mismos se refiere, hay que partir de la premisa de que tanto los titulares originarios como los derivados tienen que competir de acuerdo con las reglas que presiden la competencia en una economía de mercado. Y que eso sólo se puede conseguir afirmando la naturaleza exclusivamente privada de la relación existente entre los titulares originarios y derivados, así como la vigencia de las reglas generales de la contratación del derecho privado para dicha relación.

Para los recurrentes, los derechos fundamentales presentes en la relación jurídica que vincula a los titulares originarios y derivados son la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE), el derecho de propiedad (art. 33 CE), el derecho a transmitir información por cualquier medio de difusión [art. 20.1 d) CE] y el principio de igualdad en cuanto «atmósfera» dentro de la cual todos estos derechos tienen que hacerse valores (art. 14 CE).

Abordan a continuación la anticonstitucionalidad de la prohibición de exclusividad en la explotación audiovisual de los acontecimientos y competiciones deportivas que, a su juicio, impone la Ley resaltan, en primer lugar, que la Ley recurrida no puede encontrar su justificación en las Directivas europeas, para inmediatamente, y prescindiendo de ese problema, afirmar que el art. 4 de dicha norma es anticonstitucional por tres motivos: por vulneración de la reserva de ley (art. 53.1 CE), por violación del principio de igualdad de trato normativo (art. 14 CE) y por violación de los arts. 38, 33 y 20.1 d) CE.

La vulneración de la reserva de ley se produce en dicho artículo por los términos vagos en que está redactado, «interés general», «relevancia y trascendencia social», «competiciones o acontecimientos deportivos que se celebren con periodicidad, pero no frecuentemente», y por el carácter general de la habilitación, «en cada deporte», al Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas que dicho artículo contiene. Todo ello resulta incompatible con el art. 53.1 CE y debe ser declarado anticonstitucional.

El art. 4 de la Ley recurrida quiebra, además, el principio de igualdad de oportunidades y resulta discriminatorio respecto de las televisiones que emiten en la fórmula de pago por consumo. Objetan a que la excepción que la Ley contempla puede ser muy amplia, y a que se concede una excesiva discrecionalidad al Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas. No es admisible una habilitación general a un órgano administrativo para que decida discrecionalmente qué acontecimientos o competiciones son de interés general «en cada deporte» y excluya a las televisiones de pago por consumo de su retransmisión.

Finalmente, la apelación genérica al «interés general», no definido siquiera en su contenido por el legislador, sino dejado a la discreción de un órgano administrativo, no puede justificar una limitación como la que se impone a la libertad de contratación de empresas privadas, a su derecho de propiedad y al derecho a transmitir información por cualquier medio de comunicación, por lo que el art. 4 de la Ley recurrida debe ser declarado inconstitucional.

En la interpretación del art. 6 que hacen los recurrentes, éste supone que los titulares de los derechos tendrán que ofertarlos en las mismas condiciones a todos los operadores y cada uno de tales operadores que acepte dichas condiciones podrá a continuación emitir el acontecimiento o competición deportiva de que se trate. Nadie puede, por tanto, adquirir en exclusiva los derechos de explotación audiovisual en la fórmula de pago por consumo. Considerando a la libertad de contratación como una premisa indispensable para la libre competencia y, en consecuencia, para el funcionamiento de la economía de mercado, los recurrentes entienden que el citado artículo le impone unos límites que afectan al contenido esencial de la misma, porque no es reconocible en dicha regulación, de acuerdo con la doctrina constitucional, dado que las limitaciones la hacen impracticable y aquélla no es compatible con las ideas generalizadas o convicciones generalmente admitidas entre los juristas respecto de la libertad de empresa. Tampoco resulta practicable, y el art. 6 de la Ley la dificulta más allá de lo razonable.

Lo mismo sucede con el derecho de propiedad, pues se afecta de manera no proporcionada, y carente de toda

razonabilidad, al valor económico de unos derechos que no es el mismo si se venden de manera exclusiva que si no es posible venderlos de esa manera. Exactamente igual ocurre con la libertad de transmitir información por cualquier medio de comunicación, dado que el legislador suprime el derecho a la diferencia, al equiparar normativamente a todos los operadores e imponer la explotación compartida de los derechos de retransmisión audiovisual de acontecimientos deportivos.

Concluyen este apartado afirmando que la Ley 21/1997 es una norma liberticida, que impide el ejercicio en un marco de libertad de los derechos fundamentales que inevitablemente están presentes en las relaciones entre el deporte profesional y la televisión.

A continuación, los recurrentes cuestionan la constitucionalidad de la disposición transitoria única de la Ley de la que se dice que no incide sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales no concluidas, sino que pretende con posterioridad anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia Ley. En consecuencia dicha disposición limita retroactivamente los derechos fundamentales, tanto de los titulares originarios como de los derivados, reconocidos en los arts. 38, 33 y 20.1 d) CE y debe ser, por tanto, declarada inconstitucional, además de por los motivos anteriormente expuestos, por infracción de la garantía del art. 9.3 CE.

Combaten, igualmente, la atribución, en la misma disposición transitoria única, al Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas de la facultad de formular «oportunas recomendaciones» «de oficio» puesto que esto supone la atribución a un órgano administrativo de un genérico poder de policía sobre el ejercicio de derechos fundamentales, lo que no cabe en la Constitución española. Se presupone así el establecimiento de un sistema de vigilancia permanente por parte de una autoridad administrativa sobre el ejercicio de determinados derechos fundamentales. Únicamente a través de ese sistema de vigilancia puede obtener información que le permita actuar «de oficio». Esto choca frontalmente con el propio concepto de derecho fundamental, cuyo ejercicio no puede ser supervisado por nadie y menos por una autoridad administrativa, sea del tipo que sea.

Finalmente, argumentan que la exclusión de la responsabilidad del Estado en la compensación de los perjuicios económicos que pudieran derivarse de la aplicación de la ley, que contiene la disposición transitoria única, debe ser declarada anticonstitucional por incompatibilidad con los arts. 33 y 106.2 CE. Dicha disposición no vulnera el art. 106.2 CE porque de la aplicación de la Ley pudieran derivarse perjuicios económicos para los titulares de derechos perfectamente consolidados, sino porque excluye la responsabilidad del Estado en la compensación de tales perjuicios. Es la exclusión en todo caso de la responsabilidad del Estado la que el legislador no puede acordar, porque esto sí se lo prohíbe expresamente el art. 106.2 CE. Si la disposición transitoria única no hubiera establecido esta exoneración total de responsabilidad del Estado, sería inconstitucional únicamente por violación del art. 33 CE. Al haberla establecido, lo es también por vulneración del art. 106.2 CE.

Concluye el escrito solicitando que se dicte Sentencia en la que se acuerde declarar la inconstitucionalidad de los arts. 4 y 6 y disposición transitoria única de la Ley reguladora de las emisiones y retransmisiones de competiciones y acontecimientos deportivos.

3. Por providencia de 14 de octubre de 1997, la Sección Cuarta de este Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno,

a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Por escrito del Presidente del Congreso de los Diputados, que tuvo entrada en el Registro el 31 de octubre de 1997, se comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara en el sentido de que, aún cuando no se personará en el procedimiento ni formulará alegaciones, pone a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pueda precisar, remitiendo a estos efectos a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General.

El 6 de noviembre de 1997 se presentó en el Registro General escrito del Presidente del Senado en el que se comunicaba el acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de solicitar que se tuviera a la misma por personada en este procedimiento, y de ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

El 31 de octubre de 1997 tuvo entrada en el Registro General escrito del Abogado del Estado, en la representación del Gobierno que legalmente ostenta, por el cual solicitaba se le tuviera por personado en el presente recurso de inconstitucionalidad, y se le concediese prórroga del plazo inicialmente otorgado para formular alegaciones por ocho días más.

5. Por providencia de 3 de noviembre de 1997 la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó incorporar a los autos el escrito que presenta el Abogado del Estado, a quien se le prorroga en ocho días más el plazo concedido al Gobierno para formular alegaciones, a contar desde el siguiente al de la expiración del ordinario.

6. El día 14 de noviembre de 1997 tuvieron entrada en el Registro General del Tribunal las alegaciones del Abogado del Estado. En las mismas comienza esta parte por defender la procedencia y oportunidad de la Ley, así como su claridad y precisión. Respecto del primer punto se destaca que en el momento de aprobarse ésta no existía regulación alguna en nuestro ordenamiento jurídico sobre el régimen jurídico de las retransmisiones y emisiones de acontecimientos y competiciones deportivas, y que la Unión Europea había aprobado la Directiva 97/36/CE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva en la que se invitaba a estos a adoptar medidas para la retransmisión de acontecimientos de gran importancia para la sociedad. Junto a estas dos razones se destaca también la situación de monopolio de la empresa Canal Satélite Digital en el campo de la televisión codificada y de pago por consumo.

En cuanto a la claridad de la Ley, para el Abogado del Estado basta una lectura de la misma para comprobar que sus términos son claros y precisos y que contienen un mandato normativo perfectamente definido y ordenado. Ninguno de los preceptos de la Ley necesitaría de labor interpretativa alguna pues basta atender al sentido de las palabras utilizadas para que sea perfectamente aplicable y eficaz.

Continúa esta parte examinando la pretendida vulneración del art. 53.1 CE por el art. 4 de la Ley impugnada. Se destaca que dicho artículo no tiene por objeto la regulación de ninguno de los derechos y libertades recogidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución y resulta por ello imposible enmarcarlo en el ámbito jurídico propio de cualquiera de ellos. No se trata de regular el ejercicio de alguno de esos derechos, sino de establecer la fórmula para conocer en cada momento qué emisiones y acontecimientos deportivos van a quedar plenamente amparados por los derechos de comunicar y

recibir información veraz (art. 20.1 CE) y de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE). Considera el Abogado del Estado que esta forma de regular la materia es plenamente acorde con la Constitución y con la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional al interpretar el alcance del art. 53.1 CE, citando las SSTC 37/1987, 227/1993 y 127/1994. En la Ley se establecen los objetivos que se pretende conseguir y la misma contiene los criterios o pautas a que deberá someterse el Reglamento, y el órgano que crea, al determinar qué competiciones o acontecimientos deportivos deben catalogarse como de interés general. El desarrollo reglamentario y la función de catalogación, que se atribuye para las emisiones y retransmisiones deportivas, tienen el carácter de complemento indispensable para que la Ley pueda cumplir sus objetivos. No existe, pues, deslegalización alguna en el precepto que se analiza. La Ley establece el marco y principios de actuación, y se deja a la Administración la determinación de los supuestos concretos, e incluso de los efectos de la intervención, ya que dicha actuación requiere de condiciones temporales y técnicas que no son propias del procedimiento de creación de normas legales. Sería de todo punto impensable e indeseable que por Ley tuvieran que determinarse, al inicio de cada temporada, los acontecimientos y competiciones deportivas de interés general de cada deporte. Por otra parte, no debe olvidarse, para el Abogado del Estado, que el art. 4 de la Ley 21/1997 no atribuye al órgano administrativo una facultad absoluta e ilimitada para cumplir su competencia de catalogación, pues le impone unos criterios y pautas cuya vulneración podrá ser siempre revisada por la jurisdicción competente.

Esta parte dedica su atención, seguidamente, a la pretendida vulneración del principio de igualdad, argumentando que no estamos ante situaciones iguales, pues se trata de dos tipos de emisiones televisivas: por un lado la que se realiza en abierto; y, por otro, la que se hace por pago. Además es precisamente la justificación y el objetivo de la Ley el motivo del diferente trato entre los dos tipos de emisión televisiva. La justificación de que se impida a las televisiones de pago por consumo emitir competiciones o acontecimientos deportivos de interés general se encuentra en asegurar que todos los ciudadanos puedan acceder a dichas retransmisiones por su interés público, justificación que sin duda es razonable, suficiente e indispensable para conseguir el fin. Por todo ello concluye el Abogado del Estado que no existe vulneración del art. 14 CE.

En cuanto a la posible inconstitucionalidad del art. 4 de la Ley 21/1997, por ser contrario a los arts. 38, 33 y 20.1 d) CE, esta parte aduce, en primer lugar, que nos hallamos, dados los términos del escrito de recurso de inconstitucionalidad, ante un caso típico en el que se pretende una declaración de este tipo mediante una mera aseveración genérica, en la que se da por supuesta la vulneración. A mayor abundamiento, el Abogado del Estado argumenta que por lo que se refiere al art. 38 CE no solo se vulnera sino que supone su reconocimiento, respeto y protección en los términos del art. 53.3 CE, pues el precepto constitucional no supone que los poderes públicos tengan que permitir en todo caso un régimen de absoluta libertad de mercado, sino que deben asegurar el funcionamiento del mercado bajo el principio de libertad de concurrencia, lo que muchas veces obliga a una intervención administrativa, y esto es especialmente cierto en el campo de los operadores de televisión. Respecto a la lesión del art. 33 CE, razona esta parte que el precepto impugnado se limita a determinar el contenido del derecho de propiedad de los derechos de retransmisión de determinados acontecimientos y competiciones deportivas por su interés público, operación admitida tanto por el artículo citado como por la jurisprudencia que lo ha interpretado. En cuanto al art. 20.1 d) CE el artículo 4 de la

Ley 21/1997 viene a reforzar la virtualidad del derecho allí recogido, desarrollándolo y potenciándolo, pues su objetivo es asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a determinados acontecimientos deportivos que se consideran de interés general y, por otro lado, persigue que la concurrencia entre los operadores para llevar a cabo las emisiones sea todo lo abierta posible. El límite a los operadores que actúan en la modalidad de pago por consumo basado en el interés general de la competición o acontecimiento deportivo está plenamente justificado.

El Abogado del Estado, a continuación, se ocupa de la que denomina pretendida inconstitucionalidad del art. 6 de la Ley 21/1997, razonando en primer término que el recurso de inconstitucionalidad realiza una interpretación del mismo, consistente en que establece la prohibición de que los operadores que actúan bajo la fórmula de pago por consumo puedan adquirir en exclusiva derechos de retransmisión de acontecimientos deportivos, que no se corresponde con el contenido o sentido del precepto enjuiciado, pues éste tan solo establece la obligación de negociar las retransmisiones entre los operadores y los titulares de los derechos respetando determinados principios, que son los de publicidad, libre concurrencia y abono de una contraprestación fijada en base a determinados criterios, sin que el resultado de tal negociación quede predeterminado, de modo que nada impide que la solución a que se llegue consista en la adquisición y explotación de derechos con el carácter de exclusivos. Se combate, pues, una regulación que no existe. El art. 6, por otra parte, no vulnera los arts. 38, 33 y 20.1 d) CE por las mismas razones que no lo hacía el art. 4. La Constitución no prohíbe la intervención legal en los sectores en que se requiera para sea real y efectivo el principio de la libertad de empresa, y el art. 6 se limita a regular el concepto de pago por consumo y a imponer unos principios en la negociación de los derechos de retransmisión que sin duda potencia la libre concurrencia y los principios previstos en el art. 38 CE. El derecho de propiedad tampoco se ve afectado por un precepto que se limita a imponer en la negociación de un tipo de derechos los principios de publicidad y libre concurrencia. En relación al art. 20.1 d) CE el precepto analizado es totalmente inocuo, pues en nada limita el derecho a dar y recibir información, sino que más bien potencia tal derecho en relación con los destinatarios de la información, al dificultarse situaciones de monopolio, y mejorar las condiciones de competencia entre los operadores.

En cuanto a la impugnación de la disposición transitoria única de la Ley, el Abogado del Estado afirma, en primer término, que la misma no da lugar a una retroactividad contraria al art. 9.3 CE, y que la incidencia que pudiera producir en el desenvolvimiento de contratos no agotados o consumados no daría lugar a su inaplicación por inconstitucional, sino a la posible revisión de las prestaciones contractuales (para lo que establece una serie de previsiones que facilitan la renegociación entre los afectados) y que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las posibles restricciones de derechos son tolerables porque son adecuadas a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo.

Por lo que respecta al segundo párrafo de dicha disposición transitoria, esta parte afirma que allí se ha establecido un efecto especial de la Ley para el caso de que no llegue a cumplirse su mandato, efecto que lejos de ser inconstitucional supone una razonable y equilibrada intervención en la esfera jurídica de los afectados por la norma. Con las medidas previstas no se contraviene ningún precepto constitucional y se trata del desenvolvimiento de la potestad normativa del legislador.

En cuanto a la posible vulneración del art. 106.2 CE por parte de la disposición transitoria en cuestión, el Abogado del Estado sostiene que el tenor literal de dicha norma, y la interpretación que de la misma se ha hecho

por el Tribunal Constitucional, hace imposible que exista aquella, puesto que la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo constitucional referente al funcionamiento de los servicios públicos.

La contradicción con el art. 33.3 CE de dicha disposición transitoria tampoco es apreciada por el Abogado del Estado para quien es de resaltar, en primer término, que en ningún momento la Ley priva o expropia los derechos de retransmisión o emisión que regula de sus actuales propietarios, de modo que su virtualidad jurídica se proyecta no sobre la titularidad de los derechos sino sobre su ejercicio. De la doctrina del Tribunal Constitucional deduce esta parte que sólo es necesaria la indemnización cuando la norma establece una privación de bienes o derechos, pero no cuando se produce un cambio de régimen en el ejercicio de un derecho por razones de interés general, que es el supuesto en el que aquí nos encontramos. La Ley no expropia los derechos de retransmisión de acontecimientos o competiciones deportivas, sino que somete los mismos a un régimen especial. No existe pues, en la citada disposición transitoria, inconstitucionalidad ni en la forma en que se ha redactado, excluyendo toda compensación del Estado, ni en el fondo, que no se refiere a una privación del derecho de propiedad protegida en el art. 33.3 CE sino a una regulación general de la propiedad sobre determinados derechos que, por estar justificada en el interés general, tiene que ser soportada por sus titulares sin compensación.

Concluye el Abogado del Estado suplicando se dicte Sentencia declarando la plena constitucionalidad de la Ley 21/1997.

7. Por providencia de 4 de abril de 2006 se señaló, para la deliberación y votación de la presente Sentencia, el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de acontecimientos deportivos, algunas de cuyas normas se recurren en el presente procedimiento, pretende, según se expresa en su exposición de motivos, «garantizar ... los legítimos derechos de los consumidores [sic] a acceder a las citadas retransmisiones audiovisuales» de los acontecimientos deportivos de especial relevancia, «así como la eficaz protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados». Sus objetivos, siempre de acuerdo con su exposición de motivos, son dar cumplimiento a las exigencias del derecho a comunicar y recibir información, defender la concurrencia entre empresas en el marco de la economía de mercado, y otorgar protección a los consumidores y usuarios en aquellos servicios de uso común, ordinario y generalizado, como así son los de esparcimiento y deportes. Su ámbito de aplicación es el de «las competiciones o acontecimientos deportivos oficiales, de carácter profesional y de ámbito estatal, o que correspondan a las selecciones nacionales de España, de acuerdo con la calificación que de estas circunstancias realice el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas».

En el contexto de esta regulación, los Diputados que promueven el presente recurso de inconstitucionalidad dirigen su impugnación contra los arts. 4 y 6 y la disposición transitoria única de la citada Ley 21/1997. En estas normas, cuyo texto completo reproduciremos más adelante, se regulan la calificación de determinados acontecimientos deportivos como de interés general y sus consecuencias (art. 4), las reglas para la negociación con los titulares de los derechos en los supuestos de pago por consumo (art. 6) y los efectos de las modificaciones contractuales que pudieran derivarse de la aplicación del articulado de la ley (disposición transitoria única). En estos preceptos encuentran los recurrentes contradiccio-

nes con lo dispuesto en diversos artículos de la Constitución española.

2. Como hemos dicho, el primero de los artículos de la Ley impugnada que se considera contrario a la Constitución es el 4, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Art. 4. 1. Tendrán la consideración de catalogados como de interés general las competiciones o acontecimientos deportivos que, por su relevancia y trascendencia social, se celebren con periodicidad, pero no frecuentemente, se incluyan en el Catálogo que a tal efecto elabore, al inicio de cada temporada de cada deporte, el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas, previo informe preceptivo de la Comisión Directiva del Consejo Superior de Deportes y audiencia de las entidades organizadoras, de los operadores, programadores, usuarios y demás interesados, en la forma que reglamentariamente se establezca.

2. A los efectos de lo previsto en el número anterior, para la inclusión en el catálogo de competiciones o acontecimientos deportivos de interés general deberán tenerse en cuenta, al menos, los siguientes criterios: a) Atracción sobre la audiencia de los operadores de radio y televisión; b) Importancia en el ámbito deportivo nacional; c) Tradición de la competición o acontecimiento.

3. Las competiciones o acontecimientos deportivos de interés general deberán retransmitirse en directo, en emisión abierta y para todo el territorio del Estado. No obstante, por razones excepcionales y cuando así se prevea en el Catálogo a que se refiere el apartado 1, podrán emitirse con cobertura diferida total o parcial.

4. Los operadores o programadores de televisión, cuyas emisiones no cubran la totalidad del territorio del Estado, podrán adquirir derechos exclusivos de retransmisión con la obligación de ceder los mismos, en régimen de pública concurrencia, a todos los demás operadores o programadores, a los efectos de extender la transmisión al expresado ámbito territorial, sin perjuicio de los acuerdos que puedan existir entre operadores y programadores. La contraprestación económica no será inferior, salvo acuerdo en contrario, a la que corresponda al porcentaje de población del territorio de cobertura del operador o programador concurrente respecto a la del conjunto del territorio del Estado aplicado al coste del derecho de retransmisión. En caso de que ningún operador o programador esté interesado en adquirir estos derechos, quedará sin efecto la obligación de cubrir todo el territorio del Estado.

5. Con el fin de atender a las diferentes lenguas oficiales del Estado, todas las competiciones o acontecimientos deportivos catalogados de interés general podrán ser retransmitidos en la lengua oficial propia de la correspondiente Comunidad Autónoma. Si el titular de los derechos no desea realizarlo, deberá ceder sus derechos a favor de los demás operadores o programadores interesados, en régimen de pública concurrencia. La contraprestación económica quedará fijada siguiendo los mismos criterios establecidos en el apartado 4 de este artículo.»

Como hemos recordado en los antecedentes, las posibles vulneraciones del texto constitucional que se imputan al artículo que acabamos de transcribir por los Diputados recurrentes se refieren a los arts. 53.1, 14, 38, 33 y 20.1 d) CE. Conviene que examinemos separadamente dichas alegaciones, para lo que procederemos a sintetizar la doctrina constitucional respecto a los contenidos de dichos artículos, confrontándola con el de la norma recurrida.

3. La primera de las objeciones de los recurrentes al ya reproducido art. 4 de la Ley impugnada consiste en que el mismo lesiona el principio de reserva de ley, formulado por el art. 53.1 CE, cuando dispone que «sólo por

ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades» reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución.

Sobre este principio ha tenido ocasión el Tribunal Constitucional de pronunciarse con cierta frecuencia, desde que en la STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4, dejara sentado que el mismo «entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho», siendo su significado último «el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes», suponiendo que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal [por todas, SSTC 49/1999, de 5 de abril; FJ 4 y 184/2003, de 23 de octubre FJ 6, a)], y desempeñando una doble función: de una parte, asegurar «que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes»; y, de otra, «en un Ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley ... garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas».

En el terreno de los límites hemos tenido ocasión de resaltar (por todas, STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11) que cuando la Constitución no contempla la posibilidad de que un poder público distinto al Legislador fije y aplique los límites de un derecho fundamental o que esos límites sean distintos a los implícitamente derivados de su coexistencia con los restantes derechos y bienes constitucionalmente protegidos, es irrelevante que la ley habilitante sujete a los poderes públicos en ese cometido a procedimientos y criterios todo lo precisos que se quiera, incluso si la ley habilitante enumera con detalle los bienes o intereses invocables por los poderes públicos en cuestión, o que sus decisiones sean revisables jurisdiccionalmente (que lo son en cualquier caso, con arreglo al art. 106 CE). Esa ley habrá infringido el derecho fundamental porque no ha cumplido con el mandato contenido en la reserva de ley (arts. 53.1 y 81.1 CE), al haber renunciado a regular la materia que se le ha reservado, remitiendo ese cometido a otro poder público, frustrando así una de las garantías capitales de los derechos fundamentales en el Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE). La fijación de los límites de un derecho fundamental, como hemos venido a decir en otras ocasiones, no es un ámbito idóneo para la colaboración entre la ley y las normas infralegales, pues esta posibilidad de colaboración debe quedar reducida a los casos en los que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales sean las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, siempre con sujeción, claro está, a la ley pertinente (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4).

No hemos excluido, sin embargo, que las Leyes «contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador» (STC 83/1984, de 23 de julio, FJ 4, confirmado, por todos, en el FJ 14 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, restringir el ejercicio de dicha potestad «a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», criterio «contradicho con evidencia mediante cláusulas legales ... en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización

de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir».

En esa misma línea, este Tribunal, en su STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3, tuvo ocasión de decir que esta reserva de ley «prohíbe ... toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada [estaba en juego la Ley andaluza de reforma agraria, aclaramos ahora] por reglamentos independientes o "extra legem", pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos».

También es de resaltar, al igual que lo hace la Abogacía del Estado, que, precisamente en el terreno de la radiodifusión televisiva, que nos ocupa, dada su complejidad técnica, aparece como precisa una mayor flexibilidad normativa, que ha llevado al Tribunal a desechar una interpretación maximalista o extensiva de la reserva de Ley orgánica, puesto que no se puede entender como una decisión esencial, por ejemplo, respecto a la libertad de expresión y el derecho a la información, la ordenación de las condiciones técnicas del medio televisivo y la concreta regulación del régimen jurídico de la concesión [STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 4 b)].

4. Para juzgar con estos parámetros la constitucionalidad del art. 4 de la Ley recurrida debemos recordar que en el mismo se establece (apartado 3) que las competiciones o acontecimientos deportivos de interés general deberán retransmitirse en directo, en emisión abierta y para todo el territorio del Estado. La determinación de cuáles son esas competiciones de interés general se realizará al inicio de cada temporada mediante la elaboración por un órgano de la Administración –Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas– de un catálogo de las mismas. Dicha previsión ha sido desarrollada por el Real Decreto 991/1998, de 22 de mayo, de creación del Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas, que regula este organismo. Los diferentes catálogos para las correspondientes temporadas han sido aprobados por Resoluciones de la Presidencia de dicho Consejo de 31 de julio de 1998 (temporada 1998-99), 29 de julio de 1999 (temporada 1999-2000), 31 de julio de 2000 (temporada 2000-2001), 4 de septiembre de 2002 (temporada 2002-2003), 1 de julio de 2003 (temporada 2003-2004), 28 de julio de 2004 (temporada 2004-2005) y 29 de julio de 2005 (temporada 2005-2006).

La Ley establece, en los apartados 1 y 2 del artículo 4, una serie de criterios que deberán orientar la actividad del Consejo, como que deberán ser acontecimientos de «relevancia y trascendencia social», que «se celebren con periodicidad, pero no frecuentemente», y que tengan «atracción sobre la audiencia de los operadores de radio y televisión», «importancia en el ámbito deportivo nacional», y una cierta «tradición».

Como vemos se trata de una regulación que, al prever que determinados acontecimientos deportivos de interés general deben emitirse en abierto, afecta, contra lo que sostiene el Abogado del Estado, al menos al derecho de propiedad de los titulares de los derechos televisivos e incide sobre el mismo y sobre la libertad de contratación que alegan los recurrentes, que se ha considerado tradicionalmente como una de las vertientes de la libertad de empresa, reconocida en el art. 38 CE, junto con las llamadas libertad de organización y libertad de inversión.

Ahora bien, dicha incidencia respeta los criterios de nuestra doctrina, a los que hemos hecho alusión más arriba, desde el momento en que, como dice el Abogado del Estado, el desarrollo reglamentario y la función de catalogación que se atribuye en la Ley para las emisiones

y retransmisiones deportivas tienen el carácter de complemento indispensable para que la misma pueda cumplir sus objetivos, pues no es materia propia de ésta la regulación procedimental, ni puede, por su vocación de permanencia (manifestada entre otras razones en su forma de tramitación y aprobación), determinar al inicio de cada temporada de cada deporte los acontecimientos o competiciones deportivas que deben someterse a este régimen legal especial.

Nos encontramos, por tanto, ante un complemento de la regulación legal que es indispensable por motivos técnicos y para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la propia Ley, ante un caso en el que, por exigencias prácticas, las regulaciones infralegales son las idóneas para fijar aspectos de carácter secundario y auxiliares de la regulación legal del ejercicio de los derechos fundamentales, ante una remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, y ante una remisión al reglamento que lo es, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa. En esas condiciones no puede afirmarse que haya existido en la regulación del art. 4 de la Ley recurrida una vulneración del art. 53.1 CE, puesto que las remisiones que se hacen a la potestad reglamentaria son imprescindibles, y no afectan a la regulación del ejercicio de ningún derecho fundamental, dado que la misma se ha efectuado por la propia Ley. Son las decisiones concretas de aplicación de la normativa y los aspectos meramente procedimentales los que, de acuerdo con las directrices fijadas, con una razonable flexibilidad, por la norma legal, se remiten a la potestad reglamentaria de la Administración, y en ello no puede verse lesión alguna de la reserva de ley constitucionalmente prevista.

5. La segunda vulneración que aprecian los recurrentes en el citado art. 4 es la del principio de igualdad de trato normativo del art. 14 CE. Para ellos, resulta discriminatorio respecto de las televisiones que emiten en la fórmula de pago por consumo: lo que el legislador está haciendo es impedirles en la práctica competir con las televisiones de libre acceso en el terreno de la explotación audiovisual de los derechos sobre acontecimientos y competiciones deportivas. Para el Abogado del Estado, en cambio, no estamos ante situaciones iguales, pues se trata de dos tipos de emisión, y es precisamente la justificación y el objetivo de la ley el motivo del diferente trato entre los dos tipos de emisión televisiva, justificación que se encuentra en asegurar que todos los ciudadanos puedan acceder a las retransmisiones de interés general por su interés público, y que es razonable, suficiente e indispensable para conseguir el fin. Por todo ello, considera que no existe vulneración del art. 14 CE.

Para resolver la controversia planteada hace falta que realicemos una síntesis de los contenidos de la compleja y extensa jurisprudencia de este Tribunal sobre el principio de igualdad ante la ley o en la ley, que significa (por todas, STC 49/1982, de 14 de julio, FJ 2) «que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también, y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados» (en el mismo sentido SSTC 49/1985, de 28 de marzo, o 39/2002, de 14 de febrero).

Esa doctrina general la matiza respecto al legislador el fundamento jurídico 1 de la STC 144/1988, de 12 de julio, cuando afirma que el principio de igualdad prohíbe a aquél «configurar los supuestos de hecho de la norma de modo tal que se dé trato distinto a personas que, desde todos los puntos de vista legítimamente adoptables, se encuentran en la misma situación o, dicho de otro modo,

impidiendo que se otorgue relevancia jurídica a circunstancias que, o bien no pueden ser jamás tomadas en consideración por prohibirlo así expresamente la propia Constitución, o bien no guardan relación alguna con el sentido de la regulación que, al incluirlas, incurre en arbitrariedad y es por eso discriminatoria» (en el mismo sentido, SSTC 96/1997, de 19 de mayo, FJ 4, y 181/2000, de 29 de junio, FJ 10).

Como ha recordado recientemente el fundamento jurídico 3 de la STC 138/2005, de 26 de mayo. «el principio de igualdad “ante o en la Ley” impone al legislador el deber de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentran en situaciones jurídicas iguales, con prohibición de toda desigualdad que, desde el punto de vista de la finalidad de la norma cuestionada, carezca de justificación objetiva y razonable, o que resulte desproporcionada en relación con dicha justificación. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios o juicios de valor generalmente aceptados, además de que, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, las consecuencias jurídicas que se derivan de tal distinción deban ser proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos (entre otras, SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 9; 1/2001, de 15 de enero, FJ 3; 152/2003, de 17 de julio, FJ 5.c; 193/2004, de 4 de noviembre, FJ 3; y 57/2005, de 14 de marzo, FJ 3)».

Dos son, por tanto, los requisitos para que se pueda apreciar una vulneración del principio de igualdad ante la ley. En primer lugar, como hemos dicho en la STC 138/2005, de 26 de mayo, FJ 3, ha de comprobarse siempre, de un lado que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10) y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (SSTC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6, o 1/2001, de 15 de enero, FJ 3). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional de la diferencia contenida en la norma (STC 200/2001, de 4 de octubre, FJ 5). Así pues «el juicio de igualdad ex art. 14 CE exige la identidad de los supuestos fácticos que se pretenden comparar, pues lo que se deriva del citado precepto es el derecho a que supuestos de hecho sustancialmente iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas» (SSTC 212/1993, de 28 de junio, FJ 6; y 80/1994, de 13 de marzo, FJ 5, entre otras). Por ello toda alegación del derecho fundamental a la igualdad precisa para su verificación un «tertium comparationis» frente al que la desigualdad se produzca.

En segundo lugar y en relación con los requisitos conectados al contenido de la medida supuestamente lesiva del principio de igualdad, este Tribunal ha dicho que para que las diferenciaciones normativas «puedan considerarse no discriminatorias resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, y dejando en definitiva al legislador, con carácter general, la apreciación de situaciones distintas que sea procedente diferenciar y tratar desigualmente» (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 2, y 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6). Las diversificaciones normativas aparecen como conformes a la igualdad «cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferen-

cia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad es, por lo tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad» (por todas, STC 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6).

6. Teniendo en cuenta el carácter relacional y, por lo tanto, necesariamente complejo del principio de igualdad, no es extraño que la aplicación práctica de la doctrina anterior no vaya siempre acompañada de una distinción nítida entre los dos requisitos que se acaban de mencionar. Sin ir más lejos, en el presente caso el Abogado del Estado rechaza que existan dos términos de comparación equivalentes para, a continuación, considerar que la diferencia de trato impugnada está justificada. La primera objeción no puede ser compartida, puesto que las televisiones que emiten en abierto y las que lo hacen en la modalidad de pago por consumo constituyen realidades equiparables a los efectos del precepto impugnado. En efecto, aunque ambas realidades puedan ser objeto de regulaciones diferenciadas tanto a nivel interno como comunitario, su integración en el servicio público esencial de televisión y la liberalización de este servicio permiten considerarlos términos de comparación válidos a la hora de analizar la diferencia de trato que respecto a la retransmisión de los acontecimientos deportivos de interés general se deriva de dicho precepto. Abundando en el mismo sentido, no cabe considerar que estemos ante situaciones originariamente diversas respecto a las cuales no cabe exigir al legislador una igualdad de trato (STC 148/1986, de 25 de noviembre, FJ 6), puesto que hasta la entrada en vigor de la norma impugnada ambas modalidades de televisión podían emitir acontecimientos deportivos en idénticas condiciones.

El que los recurrentes hayan aportado un término de comparación válido para impugnar el artículo 4 desde la perspectiva del principio de igualdad nos obliga a entrar en el análisis del segundo requisito señalado anteriormente, esto es, el de la licitud constitucional de la diferencia normativa impugnada a partir de la existencia de una justificación objetiva y razonable. Desde esta perspectiva, y partiendo de la libertad de configuración del legislador que debe presidir el control de constitucionalidad, no pueden compartirse las alegaciones de los recurrentes en relación con el carácter pretendidamente discriminatorio de dicho precepto. En primer lugar, porque las finalidades perseguidas con tal medida son constitucionalmente lícitas. Desde esta perspectiva, en efecto, no cabe hacer ninguna objeción a los fines señalados en la exposición de motivos de la Ley en relación con el acceso de los ciudadanos a los acontecimientos deportivos de especial relevancia y con la protección de los diversos intereses deportivos y mercantiles afectados. Y en segundo lugar, porque la exclusión de los operadores que emiten mediante el sistema de pago por consumo de la emisión de dichos acontecimientos puede considerarse idónea, necesaria, proporcionada y, por lo tanto, razonable teniendo en cuenta los requisitos materiales y procedimentales contemplados en el precepto impugnado para confeccionar el catálogo de acontecimientos deportivos de interés general.

A mayor abundamiento, conviene recordar que el distinto régimen jurídico al que se someten las retransmisiones deportivas realizadas por televisiones de acceso condicional y las realizadas por televisiones en abierto no es una singularidad del ordenamiento jurídico español. El Derecho comunitario, al que pretende adecuarse la Ley impugnada, utiliza esa distinción en esta misma materia

de las retransmisiones, singularmente en el art. 3 bis de la Directiva 89/552/CEE del Consejo introducido por la Directiva 97/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo. La existencia de medidas como las aquí enjuiciadas en el ordenamiento comunitario, aunque éste no forma parte del parámetro constitucional interno de validez de las leyes (STC 28/1991, de 14 de febrero), y habituales también en el Derecho comparado, no viene sino a reforzar la idea de que el trato diferenciado aquí analizado, de la televisión en abierto y de la televisión de pago por consumo, no incurre en discriminación.

En conclusión el art. 4 de la Ley recurrida no lesiona el derecho a la igualdad de trato normativo de los operadores que emiten en la modalidad de pago por consumo.

7. Respecto a la alegada vulneración de los artículos 38, 33 y 20.1 d) CE es de resaltar que el Abogado del Estado plantea dudas sobre si el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad está, en este aspecto, suficientemente fundamentado, pues en el mismo (folio 32) se afirma simplemente que «en consecuencia también por vulneración de los arts. 38, 33, 20.1, d) CE, el art. 4 de la Ley 21/97 debe ser declarado inconstitucional», cuando en ese apartado se ha hecho referencia exclusivamente a los artículos 53.1 y 14 CE.

Dicha objeción no puede ser acogida desde el momento en que de la argumentación general de las tachas de inconstitucionalidad realizadas al art. 4 de la Ley es posible deducir las razones por las que los recurrentes lo consideran contrario a los artículos constitucionales citados. Nos corresponde, por tanto, examinar sucesivamente esas críticas que pretenden la inconstitucionalidad de dicha norma.

8. Por empezar con las alegadas contradicciones con el art. 38 CE, conviene recordar que nuestra jurisprudencia sobre la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, reconocida en dicha norma, cuyo ejercicio garantizan los poderes públicos, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación, vino a afirmar tempranamente que dicho artículo establece «los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites ... está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial. No determina la Constitución cuál sea este contenido esencial de los distintos derechos y libertades, y las controversias que al respecto puedan suscitarse han de ser resueltas por este Tribunal» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2), concretándose posteriormente que en dicho artículo no «se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa, sino sólo el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden» (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 3). Dentro de las medidas necesarias para la protección de dicha libertad hemos reconocido la especial importancia de las de defensa de la competencia considerada ésta como «una defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían amenazadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de éste» (STC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4).

En la tarea de concretar el contenido de la libertad de empresa sirve de auxilio también lo dicho en el fundamento jurídico 3 b) de la STC 225/1993, de 8 de julio, cuando afirmamos que «si la Constitución garantiza el inicio y el mantenimiento de la actividad empresarial 'en libertad', ello entraña en el marco de una economía de mercado, donde este derecho opera como garantía institucional, el reconocimiento a los particulares de una libertad de decisión no sólo para crear empresas y, por tanto,

para actuar en el mercado, sino también para establecer los propios objetivos de la empresa y dirigir y planificar su actividad en atención a sus recursos y a las condiciones del propio mercado. Actividad empresarial que, por fundamentarse en una libertad constitucionalmente garantizada, ha de ejercerse en condiciones de igualdad pero también, de otra parte, con plena sujeción a la normativa sobre ordenación del mercado y de la actividad económica general». Son igualmente importantes, a los efectos que ahora nos ocupan, las reflexiones hechas en el fundamento jurídico 6 d) de la STC 127/1994, de 5 de mayo, en el sentido de que «la vigencia de la libertad de empresa no resulta constitucionalmente resquebrajada por el hecho de la existencia de limitaciones derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado» y que «la estricta libertad de empresa ... sin sometimiento a intervención administrativa alguna, y especialmente cuando existen inevitables obstáculos fácticos en nuestras sociedades modernas a la misma existencia del mercado, no garantiza en grado suficiente el derecho fundamental de los ciudadanos en cuanto espectadores a recibir una información libre y pluralista a través de la televisión, dada la tendencia al monopolio de los medios informativos y el ámbito nacional de las emisiones que la Ley regula». En el fondo, como nos ha recordado la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 15, de lo que se trata con estas resoluciones es de llevar al campo de la libertad de empresa el principio, reconocido siempre en nuestra doctrina, de que, no siendo los derechos que la Constitución reconoce garantías absolutas, las restricciones a que puedan quedar sometidos son tolerables siempre que sean proporcionadas, de modo que, por adecuadas, contribuyan a la consecución del fin constitucionalmente legítimo al que propenden y por indispensables hayan de ser inevitablemente preferidas a otras que pudieran suponer, para la esfera de libertad pública protegida, un sacrificio menor.

9. Juzgada con estos parámetros la regulación del art. 4 de la Ley recurrida, se comprueba que las limitaciones a la libertad de contratación, derivadas de declarar como de interés general determinadas competiciones o acontecimientos deportivos, que deberán retransmitirse en todo caso en emisión abierta y para todo el territorio del Estado, constituyen un ejemplo de medidas proporcionadas, que contribuyen a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, y que resultan indispensables para conseguir el mismo, sin que pueda considerárselas como contradictorias con el contenido del art. 38 CE, tal y como ha sido entendido por nuestra jurisprudencia. Así se desprende por otra parte, como ya se ha indicado, del propio Derecho comunitario.

10. Por lo que respecta a la alegada lesión del art. 33 CE, con evidente referencia al derecho a la propiedad privada, conviene que recordemos aquí la más reciente y completa síntesis que sobre el mismo se ha efectuado en la jurisprudencia de este Tribunal, contenida en el fundamento jurídico 5 de la STC 204/2004, de 18 de noviembre, en donde se nos recuerda que dicho derecho, que mediante el Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1952 se incorporó al catálogo del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, está reconocido en el art. 33 de nuestra Constitución. En su doble dimensión, como institución y como derecho individual, ha experimentado una extraordinaria y profunda transformación en el último siglo que, como este Tribunal ya puso de manifiesto, «impide considerarlo hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo extremo descrito en el art. 348 del Código civil», habiéndose producido, por el contrario, «una extraordinaria diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diverso.

De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio, que se manifiesta en el existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2). En efecto, el derecho constitucional a la propiedad privada puede recaer en la actualidad, y por lo que aquí interesa, como se infiere de la interpretación conjunta de los apartados 1 y 3 del art. 33 CE, tanto sobre bienes como sobre derechos, en el caso que nos ocupa los de retransmisión televisiva.

Al derecho a la propiedad privada le es aplicable la garantía del necesario respeto a su contenido esencial, en virtud de lo dispuesto en el art. 53.1 CE. A este propósito es oportuno recordar sucintamente que sobre el concepto del contenido esencial de los derechos, a que se refiere el mencionado art. 53.1 CE, este Tribunal tiene declarado que la determinación del contenido esencial de cualquier tipo de derecho subjetivo –y, por tanto, también de los derechos fundamentales de la persona– viene marcada en cada caso por el elenco de «facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a este tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose, por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trata y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas cuando se trate de derechos constitucionales». Determinación que, desde otro ángulo metodológico, no contradictorio ni incompatible con aquél, ha sido expresada también por este Tribunal como «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 10)» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2).

A partir de esta doctrina general sobre el contenido esencial de los derechos constitucionales, proyectándola sobre el derecho a la propiedad privada, este Tribunal tiene declarado, poniendo en estrecha conexión los tres apartados del art. 33 CE, que revelan la naturaleza del derecho en su formulación constitucional, «que la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de derechos y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamada a cumplir. Por ello, la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes» (SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; ó 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5, entre otras).

Esa misma jurisprudencia ha destacado que corresponde al legislador delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes, respetando siempre el contenido esencial del derecho, entendido como reconocibilidad de cada derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al

propietario deban ir más allá de lo razonable. Incumbe, pues, al legislador, con los límites señalados, la competencia para delimitar el contenido de los derechos dominicales, lo que no supone, claro está, una absoluta libertad en dicha delimitación que le permita «anular la utilidad meramente individual del derecho» o, lo que es lo mismo, el límite lo encontrará, a efectos de la aplicación del art. 33.3 CE, en el contenido esencial, esto es, en no sobrepasar «las barreras más allá de las cuales el derecho dominical y las facultades de disponibilidad que supone resulte reconocible en cada momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho» [STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 8 b)].

A este respecto ha de recordarse también que este Tribunal se ha referido ya en más de una ocasión al concepto de expropiación o privación forzosa que se halla implícito en el art. 33.3 CE, declarando en esencia, y por lo que aquí interesa, que debe entenderse por tal la privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos acordada imperativamente por los poderes públicos por causa justificada de utilidad pública o interés social. De ahí que sea necesario, para que se aplique la garantía del art. 33.3 CE, que concurra el dato de la privación singular característica de toda expropiación, es decir, la substracción o ablación de un derecho o interés legítimo impuesto a uno o varios sujetos, siendo distintas de esta privación singular las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho. Es obvio que la delimitación legal del contenido de los derechos patrimoniales o la introducción de nuevas limitaciones no pueden desconocer su contenido esencial, pues en tal caso no cabría hablar de una regulación general del derecho, sino de una privación o supresión del mismo que, aun cuando predicada por la norma de manera generalizada, se traduciría en un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, no tolerado por la norma constitucional, salvo que medie la indemnización correspondiente (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11).

Aplicando esta doctrina al artículo 4 de la Ley 21/1997 se constata que el precepto impugnado realiza una operación admitida por nuestra jurisprudencia que consiste en determinar el contenido del derecho de propiedad de los derechos de retransmisión de determinados acontecimientos y competiciones deportivas por su interés público, de modo que el legislador establece, como ya hemos dicho que puede hacer, una regulación distinta de la propiedad atendiendo a la naturaleza propia de los bienes y las características propias de éstos, operación que no puede considerarse contraria al art. 33 CE.

11. Por lo que se refiere a la supuesta contradicción del art. 4 impugnado con el art. 20.1 d) CE, que reconoce el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, no hace falta que recordemos aquí que nos hallamos ante un derecho de libertad frente al poder y común a todos los ciudadanos (por todas, STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 4). Tampoco nos encontramos solamente ante un derecho fundamental de éstos, sino ante uno de los reconocimientos y garantías de una institución política fundamental que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político que es un valor fundamental y un requisito del funcionamiento del Estado democrático (por todas, STC 20/1990, de 15 de febrero, FJ 4), siendo un valor objetivo esencial del Estado democrático y como tal, dotado de valor superior o eficacia irradiante (por todas, STC 85/1992, de 8 de junio, FJ 4). Cabe recordar también que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia (por todas, STC 168/1986, de 22 de diciembre, FJ 2), la Constitución tiene en cuenta ciertamente la posición jurídica subjetiva de quienes comunican la información, pero protege también, con la garantía reforzada que otorga a los derechos

fundamentales y libertades públicas, la facultad de cada persona y de la entera colectividad de acceder libremente al conocimiento, transmitido por los medios de comunicación, de los hechos de relevancia realmente acaecidos, de modo que el derecho a recibir una información veraz es un instrumento esencial de conocimiento de los asuntos que cobran importancia en la vida colectiva y que, por lo mismo, condiciona la participación de todos en el buen funcionamiento del sistema de relaciones democráticas auspiciado por la Constitución, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades.

De acuerdo con estas directrices, el objetivo del artículo recurrido de asegurar que todos los ciudadanos tengan acceso a determinados acontecimientos deportivos que se consideren de interés general difícilmente puede considerarse contradictorio con el derecho a recibir información, como tampoco lo es el de que la competencia entre los operadores para llevar a cabo las emisiones sea todo lo abierta posible. Igualmente justificado puede entenderse el límite que se establece en relación con los operadores que actúan en la modalidad de pago por consumo, ya que el interés general de la competición o acontecimiento deportivo constituye fundamento suficiente para, con el fin de asegurar y potenciar la vertiente del derecho consistente en recibir libremente información, prever modulaciones de los derechos de aquéllos a comunicar información.

Por otra parte hay que tener presente que la propia Ley recurrida, en especial, en su art. 2.2 no impugnado, adopta medidas tendentes precisamente a garantizar un correcto ejercicio del derecho a la información por parte de los distintos medios de comunicación.

12. El segundo artículo de la Ley 21/1997 que los recurrentes consideran inconstitucional es el 6, cuyo tenor literal es el siguiente:

«Artículo 6.

1. Se entiende por pago por consumo, a los efectos de esta Ley, el abono de las contraprestaciones económicas fijas y variables establecidas por la recepción individualizada de determinados programas o retransmisiones.

2. Para poder realizar esta retransmisión, los operadores negociarán con los titulares de los derechos, respetando los principios de publicidad y libre concurrencia, las condiciones de la oferta y el abono de una contraprestación económica, que se fijarán teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) La estabilidad económica de los clubes y sociedades anónimas deportivas.
- b) La viabilidad de la competición.
- c) El interés de los usuarios.
- d) Las condiciones de la retransmisión y la franja horaria de la emisión.
- e) La importancia del acontecimiento, competición o espectáculo deportivo.»

Para los recurrentes dicho artículo impone una prohibición general de exclusividad en la explotación audiovisual de acontecimientos y competiciones deportivas, aunque no hayan sido catalogados de interés general, para las televisiones que operan bajo la fórmula de pago por consumo. No se respeta la libertad de empresa porque no hay libertad para fijar individualizadamente las condiciones de la oferta y la demanda. Tampoco el derecho de propiedad porque se limita sin fundamento constitucional la posibilidad de los titulares de los derechos de obtener la máxima rentabilidad de los mismos. Lo mismo sucede con la libertad de transmitir información por cualquier medio de comunicación, puesto que el legislador suprime el derecho a la diferencia, al equiparar normativamente a todos los operadores e imponer la explotación

compartida de los derechos de retransmisión audiovisual de acontecimientos deportivos.

En opinión del Abogado del Estado, por el contrario, el artículo recurrido no establece ninguna prohibición de que los operadores que actúan bajo la fórmula de pago por consumo puedan adquirir en exclusiva el derecho de retransmisión de acontecimientos deportivos, pues se limita a prever la obligación de negociar las retransmisiones entre los operadores y los titulares de los derechos respetando los principios de publicidad, libre concurrencia y abono de una contraprestación fijada en base a determinados criterios. Considera que no lesiona la libertad de empresa, porque de la misma no se deriva una prohibición de intervención legal en aquellos sectores o materias que se requiera para que aquélla sea real y efectiva. Los principios de negociación previstos en el artículo 6 potencian la libre concurrencia y los recogidos en el art. 38 CE. El derecho de propiedad tampoco se ve afectado por un precepto que se limita a imponer en la negociación de un tipo de derechos los principios de publicidad y libre concurrencia y una contraprestación justa y razonable, en atención a los criterios que se han de tener en cuenta para su fijación. Por lo que respecta al derecho a dar y recibir información, el art. 6 lo potencia en relación con los destinatarios de la información, al dificultarse situaciones de monopolio y mejorar las condiciones de competencia entre los operadores, permitiendo que la totalidad de éstos puedan conocer y por tanto acceder a negociar los derechos de transmisión.

Tres son, por tanto, los derechos fundamentales en juego: la libertad de empresa (art. 38 CE); el derecho a la propiedad privada (art. 33 CE); y el derecho a transmitir y recibir libremente información [art. 20.1 d) CE]. Nos ocuparemos sucesivamente de su supuesta contradicción con el art. 6 de la ley recurrida.

13. Siendo los expresados más arriba, en el fundamento jurídico 8, los criterios de acuerdo con los cuales debe enjuiciarse, respecto a su posible lesión de la libertad de empresa, el art. 6 de la Ley recurrida, hay que considerar que las limitaciones allí impuestas a la libertad de contratación, entendida ésta, junto a la libertad de inversión y la libertad de organización, como una de las vertientes imprescindibles de la primera, no constituyen una restricción desproporcionada de la misma, puesto que el respeto a los «principios de publicidad y libre concurrencia» en la negociación con los titulares de los derechos, y el que en la fijación de las condiciones de la oferta y el abono de una contraprestación económica deban tenerse en cuenta los criterios de estabilidad económica de los clubes y sociedades anónimas deportivas, la viabilidad económica de la competición, el interés de los usuarios, las condiciones de la retransmisión y la franja horaria de la emisión y, por fin, la importancia del acontecimiento, competición o espectáculo deportivo, no aparecen como unas normas de regulación del mercado de las que pueda decirse que, dada su agresiva incidencia en el mismo, lesionen la libertad de empresa.

Más bien, es posible afirmar que mediante las mismas se pretende el objetivo, perfectamente perseguible en el marco de dicha libertad, de potenciar la libre concurrencia, y dicho objetivo se quiere alcanzar a través de unas medidas que no pueden considerarse como desproporcionadas que tienden a hacer realidad un fin constitucionalmente legítimo y son imprescindibles para llegar al mismo. Por todo ello hay que rechazar la alegación de los recurrentes de que el art. 6 de la Ley 21/1997 lesiona la libertad de empresa reconocida en el art. 38 CE.

14. De acuerdo con la doctrina general sobre el art. 33 CE, que hemos tenido ocasión de revisar más arriba, en el fundamento jurídico 10, y en el caso que nos ocupa, puede constatarse cómo los contenidos del art. 6 de la Ley recurrida, en tanto en cuanto imponen unas

determinadas exigencias para el desarrollo de las negociaciones de la cesión de derechos de retransmisión a los operadores que actúen por el sistema de pago por consumo, pueden considerarse como unas limitaciones de la propiedad de los titulares de dichos derechos. Dichas limitaciones, sin embargo, entran indudablemente dentro de las facultades del legislador que, para reforzar la presencia de los intereses sociales en el uso de las facultades dominicales de los propietarios de los derechos, tiene la facultad de imponer a éstos unas pautas de actuación que no afectan al contenido esencial de los mismos, por más que, evidentemente, ajustarse a aquéllas pueda variar significativamente el rendimiento económico de la propiedad de la que se es titular. Nos hallaríamos ante unas obligaciones establecidas de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses que el legislador democrático ha considerado como propios de la comunidad, obligaciones que no van más allá de lo razonable, y sin que aquél haya sobrepasado las barreras a partir de las cuales el derecho dominical, y las facultades de disponibilidad que supone, no resultan reconocibles en nuestro momento histórico y en la posibilidad efectiva de realizar el derecho. No estamos, por tanto, ante un despojo de situaciones jurídicas individualizadas, sino ante medidas legales de delimitación o regulación general del contenido del derecho, que son perfectamente compatibles con lo previsto en el art. 33 CE, de modo que no puede apreciarse en absoluto que el art. 6 de la Ley 21/1997 suponga una vulneración del mismo.

15. Sobre la vulneración del derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, reconocido en el art. 20.1 d) CE, los recurrentes argumentan que el legislador suprime el derecho a la diferencia, al equiparar normativamente a todos los operadores e imponer la explotación compartida de los derechos de retransmisión audiovisual de acontecimientos deportivos. La exclusión general del deporte como elemento de diferenciación de una televisión respecto a otra en la fórmula de pago por consumo no puede tener cobertura constitucional, y choca con el principio general de libertad que preside la actuación de todos los titulares del derecho citado.

Por el contrario, para el Abogado del Estado el art. 6 de la Ley recurrida es totalmente inocuo, pues en nada limita el derecho a dar y recibir información, si acaso potencia tal derecho en relación con los destinatarios de la información al dificultarse situaciones de monopolio y mejorar las condiciones de competencia entre los operadores, permitiendo que la totalidad de éstos puedan conocer y por tanto acceder a negociar los derechos de transmisión. Se produce así un efecto favorable sobre el ejercicio del derecho a comunicar libremente información veraz.

Para resolver esta cuestión debemos partir de lo dicho, más arriba, en el fundamento jurídico 11, sobre el alcance general del reconocimiento constitucional de la libertad de comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, que damos por reproducido.

El examen del contenido del art. 6 de la Ley recurrida revela que no se produce por la aplicación de las medidas allí contenidas vulneración alguna del art. 20.1 d) CE. Desde la perspectiva de los que transmiten información, el que las negociaciones sobre los derechos de retransmisión deban desarrollarse de acuerdo con determinadas pautas no supone una injerencia que desfigure la libertad constitucionalmente reconocida hasta el punto en que pudiera decirse que la vulnera, sobre todo si se tiene en cuenta que las mismas se derivan de objetivos legítimos que pretende alcanzar el legislador democrático y que entran dentro del marco constitucional.

Tampoco desde el punto de vista de los que reciben información cabe apreciar vulneraciones de su derecho reconocido en el art. 20.1 d) CE. El que las negociaciones de los derechos de retransmisión, en el caso de los operadores que utilizan el sistema de pago por consumo, deban realizarse respetando los criterios formulados por el artículo recurrido no puede decirse que afecte hasta vulnerarlo al derecho a recibir libremente información veraz, y más parece que mediante los mismos –entre los que se encuentra, por cierto, el «interés de los usuarios» [art. 6.2 c)]– puede asegurarse con mayor facilidad el citado derecho. El fomento de la libre competencia entre los operadores redundaría así en beneficio de los que reciben la información, por lo que la lesión alegada por los recurrentes tampoco se produce desde esta vertiente de la libertad que entienden vulnerada.

16. La última norma de la Ley impugnada que los recurrentes consideran contraria al texto constitucional es la disposición transitoria única cuyo texto transcribimos a continuación:

«Las modificaciones contractuales que pudieran derivarse de la aplicación de los artículos 4, 5 y 6 de esta Ley, en relación con derechos de emisión y retransmisión previamente negociados, precisarán de acuerdo entre las partes implicadas, sin que en ningún caso pueda el Estado asumir, directa o indirectamente, la compensación de perjuicios económicos.

Si transcurrido un año desde la entrada en vigor de la presente Ley no se alcanzaran acuerdos según lo previsto en esta disposición transitoria, el Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas en el plazo de seis meses elevará informe preceptivo al Gobierno y a la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, sobre la adecuación de la situación a la nueva legislación y efectuará, de oficio, las oportunas recomendaciones a los respectivos titulares de los derechos.»

Como hemos relatado en los antecedentes, las razones por las que se considera que dicha norma es inconstitucional son las siguientes. Por un lado, se alega que se infringe el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales, reconocido en el art. 9.3 CE. Por otro, se combate la función general de policía atribuida al Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas que es considerada incompatible con la decisión del constituyente español de 1978 de constitucionalizar los derechos como derechos fundamentales. Finalmente, aducen los recurrentes que es inconstitucional la prohibición absoluta de compensación por parte del Estado de los perjuicios económicos que la aplicación de la ley pueda producir, dado que choca frontalmente no sólo con el art. 33 CE sino también con el art. 106.2 CE.

En defensa de la Ley recurrida el Abogado del Estado argumenta que la disposición transitoria impugnada no da lugar a una retroactividad contraria al art. 9.3 CE, que la incidencia que pudiera producir en el desenvolvimiento de contratos no agotados o consumados no daría lugar a su inaplicación por inconstitucional sino a la posible revisión de las prestaciones contractuales y que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, las posibles restricciones de derechos son tolerables porque son adecuadas a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo. Las medidas previstas en el caso de incumplimiento de los mandatos de la ley lejos de ser inconstitucionales suponen una razonable y equilibrada intervención en la esfera jurídica de los afectados por la norma. Por otra parte, en el escrito del recurso de inconstitucionalidad no se expresa qué precepto constitucional podría considerarse vulnerado por las mismas ni por qué motivos. Acaba sosteniendo que no existe en la disposición transitoria recurrida inconstitucionalidad ni en la forma que se ha redactado, excluyendo toda compensación del

Estado, ni en el fondo, que no se refiere a una privación del derecho de propiedad protegida en el art. 33.3 CE sino a una regulación general de la propiedad sobre determinados derechos que por estar justificada en el interés general tiene que ser soportada por sus titulares sin compensación.

Tres son, por tanto, los problemas que deben ser examinados. En primer lugar, el de si la controvertida disposición transitoria lesiona el principio de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). En segundo, el de si la denominada «función de policía» por ella atribuida a determinados órganos vulnera alguna norma constitucional. En tercero, si la prohibición absoluta de compensación allí contenida lesiona el derecho de propiedad (art. 33 CE) y el principio reconocido en el art. 106.2 CE.

17. El tema del fundamento y alcance de la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, prevista en el art. 9.3 CE, ha sido tratado repetidas veces por este Tribunal Constitucional en una jurisprudencia que ha venido a matizar dichos fundamento y alcance. A los exclusivos efectos de resolver las cuestiones relacionadas con aquéllos, y planteadas por los recurrentes, conviene recordar que hemos dicho que la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento contrarias al art. 9.2 CE (por todas, SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 3, y 126/1987, de 16 de julio, FJ 11) y que dicha regla de irretroactividad no supone la imposibilidad de dotar de efectos retroactivos a las leyes que colisionen con derechos subjetivos de cualquier tipo, sino que se refiere a las limitaciones introducidas en el ámbito de los derechos fundamentales y de las libertades públicas o en la esfera general de protección de la persona (por todas, STC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3). Por otra parte, lo que se prohíbe es la retroactividad, entendida como incidencia de la nueva ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la retroactividad, sino al de la protección que tales derechos, en el supuesto de que experimenten alguna vulneración, hayan de recibir (por todas, SSTC 42/1986, de 10 de abril, FJ 3, y 97/1990, de 24 de mayo, FJ 4). El precepto constitucional, de este modo, no permitiría vigencia retroactiva que produzcan resultados restrictivos o limitaciones de los derechos que se habían obtenido en base a una legislación anterior (STC 97/1990, de 24 de mayo, FJ 5), aunque, sin embargo, la eficacia y protección del derecho individual –nazca de una relación pública o de una privada– dependerá de su naturaleza y de su asunción más o menos plena por el sujeto, de su ingreso en el patrimonio del individuo, de manera que la irretroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio del sujeto y no a los pendientes, futuros, condicionados y expectativas [por todas, SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b), o 178/1989, de 2 de noviembre, FJ 9], de lo que se deduce que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 CE, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta a «situaciones agotadas» [por todas, STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 b)].

Resulta relevante, igualmente, para el caso que nos ocupa, recordar que hemos establecido (por todas, SSTC 126/1987, de 16 de julio, FJ 11, y 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11) una distinción entre aquellas disposiciones legales que con posterioridad pretenden anular efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley, y ya consumadas, que hemos denominado de retroactividad auténtica, y las que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas, que hemos llamado de retroactivi-

dad impropia. En el primer supuesto –retroactividad auténtica– la prohibición de retroactividad operaría plenamente y solo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. En el segundo –retroactividad impropia– la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso.

18. Partiendo de las cautelas sobre la prohibición de la irretroactividad que se derivan de la doctrina citada en el fundamento jurídico anterior, es preciso preguntarnos, en primer lugar, si como consecuencia de los contratos realizados por los distintos operadores éstos habrían adquirido unos derechos que pueden considerarse como consolidados, asumidos e integrados en su patrimonio, o más bien nos hallamos ante derechos pendientes, futuros, condicionados, o ante meras expectativas. En otras palabras, tomadas también de nuestra jurisprudencia, si estamos ante relaciones consagradas, situaciones de hecho agotadas, producidas o desarrolladas, o ante unas que pueden considerarse como situaciones jurídicas actuales no concluidas.

Es patente que la disposición transitoria única de la Ley recurrida se aplica a los casos en los que existe un contrato en relación con derechos de emisión y retransmisión, contrato que, como dicen los recurrentes, se ha perfeccionado por el mero consentimiento (art. 1258 del Código civil: CC), pero que también es evidente que no se ha llegado a consumir, ejecutar o cumplir plenamente, dado que no se ha realizado el fin perseguido por aquél, que es la emisión del acontecimiento deportivo, de modo que no se ha cerrado lo que la doctrina ha denominado ciclo negocial o contractual. En estas condiciones bien puede decirse que nos hallamos ante relaciones jurídicas no concluidas, cuya resistencia a la retroactividad de la ley ya sabemos que es menor que en los supuestos de retroactividad auténtica, debiendo reconocérsele al legislador un amplio margen de libertad en la constatación de la concurrencia de circunstancias concretas y razones que aconsejan la modificación del ordenamiento jurídico, y en la ponderación de las exigencias de la seguridad jurídica.

De la lectura de la disposición transitoria recurrida se deduce que estos requisitos de nuestra jurisprudencia han sido cumplidos en este caso, pues se diseña todo un mecanismo para conseguir la realización de las correspondientes modificaciones contractuales en el que, por otro lado, se es respetuoso con la voluntad de las partes. En el resto de la ley –fundamentalmente en su exposición de motivos– se dan razones que pudieran ser discutibles en el debate político, pero que, desde el punto de vista del constitucional, aparecen como suficientes para justificar la retroactividad impropia ante la que nos encontramos. Cuestión distinta, a la que más adelante se hará referencia, es el efecto expropiatorio o no de la Ley.

De todo lo anterior se deduce que la disposición transitoria única de la ley recurrida no es contraria a la regla de la irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales contenida en el art. 9.3 CE.

19. La segunda cuestión que debemos examinar en relación con esa misma disposición transitoria única de la ley recurrida es la de su posible contradicción, alegada por los recurrentes, con el texto constitucional desde el momento en que las funciones de policía atribuidas en la misma al Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas –si no se alcanzan los acuerdos previstos transcurrido un año, elevar informe preceptivo al Gobierno y la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, sobre la adecuación de la situación a la nueva legislación y efectuar, de oficio, las oportu-

nas recomendaciones a los respectivos titulares de los derechos– son contradictorias con el sistema de derechos fundamentales previsto en la Constitución española.

Dicha alegación, tal y como aduce el Abogado del Estado, peca de una vaguedad que hace imposible un pronunciamiento sobre la misma de este Tribunal Constitucional desde el momento en que hemos venido exigiendo no solamente que en la demanda se señalen los preceptos concretos contra los que se dirige el recurso, y los preceptos constitucionales presuntamente vulnerados que constituyen el fundamento de la pretensión, cosa esta segunda que no se hace ahora en el escrito que examinamos, sino también que en la misma se formule una mínima argumentación fáctica y jurídica. Como hemos dicho en la STC 100/2005, de 19 de abril, FJ 3, la parte actora debe realizar una exposición bastante acerca de los motivos que determinarían la inconstitucionalidad de la normativa recurrida. «Esta falta de fundamentación de la impugnación nos exime de realizar su enjuiciamiento, de acuerdo con nuestra doctrina, pues hemos afirmado ‘que no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda (STC 98/1989, FJ 5) o incluso, como sucede en este caso, la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental’ [SSTC 146/1994, FJ 7 b); 214/1994, FJ 3; 195/1998, FJ 1]».

Y ello no exclusivamente por la existencia de un deber de colaborar con la justicia del Tribunal, para que éste pueda conocer las razones del recurso, tal y como se refleja, por todos, en los AATC 368/1989, de 3 de julio, FJ único, o 256/1991, de 16 de septiembre, FJ 1, sino también porque es indudable que se afecta al derecho de defensa. Así, en la STC 118/1986, de 27 de junio, FJ 2, se precisó que «no podemos examinar esta pretensión [la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la totalidad de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aclaramos ahora] por cuanto ... no está acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que resultan exigibles de acuerdo con los arts. 33 y 85.1 LOTC. Los argumentos empleados por el demandante ... no articulan verdaderos fundamentos de la inconstitucionalidad denunciada que permita al Abogado del Estado, al que asiste, como parte recurrida, el derecho de defensa, y a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera que son inconstitucionales los ciento ochenta y ocho artículos y demás disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y final de una Ley que contiene una regulación tan variada y compleja como la de la LOTT ... razón por la cual debemos rechazar, sin necesidad de una mayor análisis, la impugnación de la totalidad de la ley».

Este criterio fue corroborado posteriormente en las SSTC 118/1998, de 4 de junio, FJ 4, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2, añadiéndose en esta última que cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico «es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una carga del recurrente y, en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, FJ 3, reiterada en las SSTC 36/1994, FJ 1, y 118/1998, FJ 4). En particular, es claro que “la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada” (STC 43/1996,

FJ 5)», ideas éstas sobre las que se ha insistido, entre otras, en la STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 5, y en la ya citada STC 100/2005, de 19 de abril, FJ 3.

La lectura de la documentación aportada por quienes combaten la constitucionalidad de la ley en este aspecto lleva a concluir que no se establece un contraste claro entre la atribución de la facultad de efectuar «de oficio» recomendaciones y alguna norma constitucional, limitándose a razonar que aunque no se diga expresamente en la Constitución en un artículo determinado al constituyente español «ni se le pasó por la imaginación que se le pudiera ocurrir a alguien someter a vigilancia y supervisión de un órgano administrativo el ejercicio de cualquier derecho fundamental». Dicha manera de alegar una supuesta inconstitucionalidad no es lo suficientemente concreta como para que podamos llegar a una declaración de inconstitucionalidad de tal inciso, tal y como se nos pide, entre otras cosas porque nuestros poderes en este terreno debemos administrarlos con exquisita prudencia y total respeto al legislador democrático, de modo que solo cuando la contradicción entre la ley y alguna norma constitucional sea clara y patente nos es dado formular un juicio negativo de constitucionalidad, que no puede basarse en razonamientos tan vagos que resultan difícilmente aprehensibles. En consecuencia nos corresponde rechazar la pretensión de que el inciso «de oficio» de la disposición transitoria única de la Ley recurrida sea contrario a la Constitución. Otro tema es el alcance que pudieran tener esas posibles recomendaciones que, obviamente, caso de adoptarse, estarían sometidas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

20. Debemos pronunciarnos, finalmente, sobre si la previsión en la disposición transitoria única de la ley recurrida de que «en ningún caso pueda el Estado asumir, directa o indirectamente, la compensación de perjuicios económicos» producidos por las modificaciones contractuales que pudieran derivarse de la aplicación de los artículos 4, 5 y 6 de aquella, es lesiva del derecho de propiedad, reconocido en el art. 33 CE y de la regla prevista en el art. 106.2 CE.

Respecto a la primera objeción –lesión del derecho de propiedad– es de recordar nuestra jurisprudencia sobre esta materia, en la que hemos reflexionado sobre las medidas legales de delimitación o regulación general del contenido de un derecho que, sin privar singularmente del mismo a sus titulares, constituyen una configuración «ex novo» modificativa de la situación normativa anterior, como es patente que sucede en el caso que nos ocupa. Al respecto hemos dicho (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 11) que dichas medidas legales, aunque impliquen una reforma restrictiva de aquellos derechos individuales o la limitación de algunas de sus facultades, no están prohibidas por la Constitución ni dan lugar por sí solas a una compensación indemnizatoria. Muy al contrario, al establecer con carácter general una nueva configuración legal de los derechos patrimoniales, el legislador no sólo puede, sino que debe tener en cuenta la exigencias del interés general. Así resulta con toda evidencia por lo que se refiere al régimen jurídico de la propiedad privada, pues por imperativo constitucional, la ley debe delimitar el contenido de ese derecho en atención a su función social (art. 33.2 de la Constitución). Dicha función social, por otra parte, opera no sólo en abstracto, por así decir, para establecer el contenido de la institución constitucionalmente garantizada, sino también en concreto, en relación con las distintas clases de bienes sobre los que el dominio recae. El legislador puede establecer, en consecuencia, regulaciones distintas de la propiedad en razón de la naturaleza propia de los bienes y en atención a características generales de éstos (por todas, STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8).

De acuerdo con estos parámetros, no hay duda, pues, de que la capacidad del legislador de modificar el régimen jurídico de los derechos de retransmisión y emisión de ciertos acontecimientos deportivos no resulta lesiva del derecho de propiedad de los propietarios de los mismos. Cuestión distinta es el efecto concreto que esa modificación puede causar.

A este último respecto, hay que comenzar por señalar que no nos hallamos aquí ante un supuesto de los que se han llamado de expropiación legislativa (por todas, STC 48/2005, de 3 de marzo, en especial FFJJ 4 y ss.), pues la norma legal no contiene ninguna disposición que suponga «per se» la ablación del derecho de propiedad. Estamos ante un caso de las que en el artículo 1.2 del Protocolo adicional al Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 20 de marzo de 1952 se han denominado «leyes ... necesarias para la reglamentación del uso de los bienes de acuerdo con el interés general», que tienen derecho a poner en vigor los Estados sin perjuicio de la vigencia de la regla, expresada en el mismo artículo, de que «Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes».

Si recordamos el mecanismo establecido por la disposición transitoria única, vemos como ésta invita a llegar a acuerdos en las modificaciones contractuales necesarias para la adaptación a la ley y, solo en el caso de que no se alcanzaran los mismos, el Consejo para las emisiones y retransmisiones deportivas elevará informe preceptivo al Gobierno y a la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados, efectuando de oficio recomendaciones a los titulares de los derechos. En toda esta actividad no aparece el ejercicio de una potestad expropiatoria de la Administración pues, aun en el caso de que no se haya llegado a acuerdos, lo más que formula el Consejo tantas veces citado son recomendaciones, esto es, siguiendo la definición del Diccionario de la Real Academia, encargos o súplicas que se hacen a otro, poniendo a su cuidado y diligencia una cosa. De las mismas no puede derivarse automáticamente una lesión de los derechos de los que las reciben.

Ahora bien, dicho lo anterior, no está de más precisar que cualquier expropiación que pudiese llevarse a cabo por parte de la Administración, sea cual fuera su base normativa, no podría verse excluida de las garantías establecidas en el art. 33.3 CE. Por lo que respecta a la norma recurrida, no es posible para este Tribunal, y menos aún en un juicio abstracto de constitucionalidad, determinar si la Ley cuestionada implicó o no la expropiación de derechos patrimoniales consolidados, tarea que, en su caso, compete a los Tribunales ordinarios. Lo que sí corresponde al Tribunal es determinar la interpretación constitucional que corresponde hacer de la disposición cuestionada. Y dicha disposición sólo puede resultar acorde con el art. 33 CE en la medida en que su aplicación no haya supuesto la expropiación de derechos patrimoniales consolidados, que sólo es posible siguiendo las garantías clásicas del instituto expropiatorio, si es que efectivamente se produce un proceso de este tipo, que son la existencia de una «causa expropiandi», la previsión de la correspondiente indemnización a favor de los expropiados, y el seguimiento de un procedimiento expropiatorio (por todas, STC 48/2005, de 3 de marzo, FJ 5). En un supuesto de este tipo no sería constitucional excluir tajantemente la compensación de perjuicios económicos pero la disposición recurrida, correctamente entendida, no supone un obstáculo para, en el caso de que exista una verdadera expropiación, la misma se ajuste a los parámetros a los que se acaba de hacer referencia.

21. Por lo que se refiere a la alegada colisión de la norma citada con el art. 106.2 CE, hay que resaltar, por un lado que, de acuerdo con una consolidada y reiterada

jurisprudencia, iniciada, al menos, en la STC 127/1987, de 16 de julio, FJ 3, la actividad legislativa queda fuera de las previsiones del citado artículo constitucional referentes al funcionamiento de los servicios públicos, concepto éste en que no cabe comprender la función del legislador (en el mismo sentido, SSTC 134/1987, de 21 de julio, FJ 9, 70/1988, de 19 de abril, FJ 3, y 65/1990, 66/1990 y 67/1990, de 5 de abril, en todas ellas en el FJ 7). Parece, por tanto, que las Cortes Generales pueden acordar, en todo caso, la exclusión de la responsabilidad del legislador en la compensación de los perjuicios causados por la aplicación de la Ley 21/1997, como hace en la disposición transitoria única sometida a nuestro examen, sin que a ello se oponga la regla prevista en el art. 106.2 CE, porque este precepto no se refiere en ningún caso a las normas con rango de ley, sin que quepa deducir del mismo la inconstitucionalidad de unas actividades que no pueden considerarse comprendidas en la categoría de «funcionamiento de los servicios públicos» (último inciso del citado artículo), categoría que se refiere, examinado el contexto en el que se formula, a los servicios administrativos, quedando excluido, con toda evidencia, el Parlamento mientras ejerza la potestad legislativa.

Sin embargo, una fórmula de exclusión total de la responsabilidad del Estado suscitara dudas sobre su constitucionalidad, puesto que no es solamente el legislador quien puede realizar actividades susceptibles de generar esa responsabilidad. Dichas actividades, cuando las llevan a cabo órganos administrativos sí que están claramente sometidas a la regla del art. 106.2 CE, no siendo posible, en una ley, excluir radicalmente la posibilidad de que se produzcan lesiones indemnizables como consecuencia del funcionamiento de algún servicio público.

Dicho esto y conocidas las previsiones de la Ley que nos ocupa, la incluida en el inciso final del párrafo primero de la disposición transitoria única, excluye solamente la indemnización a cargo del Estado de las pérdidas resultantes de la adecuación de las relaciones contractuales al nuevo marco normativo establecido por la Ley 21/1997, sin incorporar una cláusula general de exención de responsabilidad por las actuaciones que puedan realizar las Administraciones públicas al amparo de la referida Ley. Por todo ello, cabe concluir que este inciso del párrafo primero de la disposición transitoria única no puede excluir de manera absoluta la existencia de posibles responsabilidades de la Administración en el ejercicio de sus funciones, en el bien entendido que ninguna de este tipo podría derivarse de unas recomendaciones para la renegociación de contratos que pueda formular el Consejo tantas veces citado.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a cinco de abril de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugenio Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3967/1997

La mayoría del Pleno ha acordado desestimar formalmente la pretensión de inconstitucionalidad deducida contra la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, reguladora de las emisiones y retransmisiones de competencias y acontecimientos deportivos, que excluye, de manera expresa y concluyente («en ningún caso»), la posibilidad de que el Estado asuma la compensación de perjuicios económicos.

Esa desestimación no se compadece, sin embargo y a mi juicio, con el hecho de que la fundamentación jurídica de la Sentencia permite concluir que, en realidad, la constitucionalidad de la disposición sólo puede predicarse de una de sus interpretaciones posibles, es decir, no tanto de su enunciado, cuanto de una de las normas que pueden tener en él cabida. En efecto, en el último párrafo del fundamento jurídico 20 se afirma que «no sería constitucional excluir tajantemente la compensación de perjuicios económicos, pero la disposición recurrida, correctamente entendida, no supone un obstáculo» para evitar esa exclusión. Asimismo, en el párrafo final del fundamento jurídico 21 puede leerse que la disposición enjuiciada «no puede excluir de manera absoluta la existencia de posibles responsabilidades de la Administración». Es claro, en definitiva, que la mayoría no descarta la inconstitucionalidad de alguna de las interpretaciones que la norma admite (por otro lado, quizás las más patentes). Siendo ello así, el fallo acordado debiera hacer justicia a ese planteamiento y, en consecuencia, dar expresión formal del juicio alcanzado: esto es, afirmar expresamente que la disposición examinada sólo es conforme con la Constitución si se excluyen las interpretaciones referidas en los citados fundamentos jurídicos.

Mi discrepancia en este punto, expuesta con todo respeto hacia la decisión mayoritaria, no responde a ninguna exigencia formalista carente de contenido. Al contrario, es fruto de la convicción firme de que el contenido de nuestros fallos, en los que se compendia el verdadero ejercicio de nuestra jurisdicción sobre la ley, ha de ser, ante todo, expresivo de las razones que los fundamentan. No ya por razones de elemental congruencia, sino, sobre todo, de atención para con quienes han de aplicar la ley enjuiciada y, por tanto, atribuirle una interpretación, que hemos de dejar claro, si tal es el caso, que no podrá ser aquella que hayamos descartado como constitucionalmente inadmisibles en los fundamentos jurídicos de nuestras decisiones. La técnica de las Sentencias interpretativas se ha construido al servicio de ese fin, que es también, en última instancia, el fin de la depuración del Ordenamiento, del que con ese tipo de pronunciamientos podemos excluir determinadas interpretaciones normativas sin afectar por ello al enunciado que las contiene cuando en él puedan albergarse otros entendimientos de la ley que sean conformes con la Constitución. Habiendo entendido el Pleno que así sucede con la disposición transitoria única de la Ley 21/1997, de 3 de julio, impugnada, así debió hacerse constar en el fallo, con expresa remisión a los fundamentos jurídicos 20 y 21.

Madrid, a seis de abril de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.