

## Sección del Tribunal Constitucional

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**8471** *Pleno. Sentencia 86/2017, de 4 de julio de 2017. Recurso de inconstitucionalidad 3766-2006. Interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. Derechos lingüísticos, libertades de expresión e información, derecho a la legalidad sancionadora y reserva de ley orgánica; competencia sobre condiciones básicas de igualdad, relaciones internacionales, medios de comunicación social y telecomunicaciones: nulidad de los preceptos legales autonómicos que imponen la clara separación entre informaciones y opiniones, como principio básico de la regulación de los contenidos audiovisuales y tipifican la reiteración de ilícitos administrativos; interpretación conforme de diversos preceptos legales autonómicos relativos a la planificación del espacio radioeléctrico, servicio público audiovisual de ámbito local y reserva de espacio público de comunicación.*

ECLI:ES:TC:2017:86

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3766-2006, interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra los artículos 3.2; 6; 15.2 (solo la expresión «si procede»); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 32.2; 32.3.c); 36.2; 36.3; 37.1; 40.4; 48.a) y b); 52.1.b); 53.1.f); 55.1; 55.2; 55.4.a), b), c) y e); 70.1; 70.7.a); 70.8; 80; 86.1; 86.3; 111.2.h), j) y k); 115.g); 116.1.a) y c); 116.2; 117; 120.2; 120.3; 126.1; 126.3; 127.1; 127.2; 128.1.a); 132.b); 136.1.a); 136.2 y 140 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña. Han intervenido y formulado alegaciones la Abogada de la Generalitat de Cataluña y la Letrada del Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el día 3 de abril de 2006, cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, actuando en el ejercicio de las funciones que legalmente les corresponden, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 3.2; 6; 15.2 (solo la expresión «si procede»); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 32.2; 32.3.c); 36.2; 36.3; 37.1; 40. 4; 48.a) y b); 52.1.b); 53.1.f); 55.1; 55.2; 55.4.a), b), c) y e); 70.1; 70.7.a); 70.8; 80; 86.1; 86.3; 111.2.h), j) y k); 115.g); 116.1.a) y c); 116.2; 117; 120.2; 120.3; 126.1; 126.3;

127.1; 127.2; 128.1.a); 132.b); 136.1.a); 136.2 y 140 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, con la fundamentación que seguidamente se expone.

La demanda estructura sus fundamentos jurídicos-materiales en tres bloques de alegaciones: A) por infracción de derechos fundamentales reconocidos en el artículo 20.1.a) y d) CE y en el artículo 25 CE; B) por infracción del régimen lingüístico establecido en el artículo 3 CE y C) por infracción de la reserva de Ley Orgánica, y por vulneración de las competencias que, bien para dictar la normas básicas en materia de medios de comunicación social «ex» 149.1.27.<sup>a</sup> CE; bien para regular en exclusiva el sector de las telecomunicaciones «ex» artículo 149.1.21.<sup>a</sup> CE, corresponden al Estado.

A) El primer bloque de alegaciones se centra en la nulidad de los artículos 40.4, 55.4.a) y e), 80, 115.g), 116.1.a) y c), 116.2, 117, 127.1, 128.1.a), 132.b), 136.1.a), 136.2 y 140 de la Ley 22/2005, cuya regulación, según se argumenta en el recurso, permite la privación del derecho a emitir sin causas ni garantías suficientes. En este sentido, se sostiene, la Ley autonómica impugnada permite que el Consejo Audiovisual de Cataluña adopte medidas cautelares (o sancionadoras) de suspensión provisional de la eficacia de la licencia, de denegación de la renovación o, incluso, de cese definitivo de la prestación de servicios audiovisuales [arts. 55.4.a) y e), 116.1.a) y c) y párrafo segundo, y 136 de la Ley 22/2005] por la mera afectación del pluralismo o la contravención de los principios reguladores del audiovisual.

Siendo evidente que la prestación de servicios de comunicación audiovisual se enmarca en el legítimo ejercicio de los derechos fundamentales de libertad de expresión e información del artículo 20 CE sostienen los recurrentes –invocando la STC 140/1986, de 11 de noviembre, en relación al derecho de libertad personal proclamado en el artículo 17 CE– que no existe un límite más severo en el ordenamiento para las libertades de expresión y comunicación que el derivado de las medidas de suspensión provisional, no renovación o cese definitivo de la actividad, que implican la privación del derecho a emitir. Aunque es cierto, se sigue argumentando, que la sanción de cierre definitivo de un medio de comunicación no es extraña a nuestro ordenamiento (por ejemplo, por ausencia de título habilitante requerido), es la primera vez que una Administración se arroga la facultad, no solo de ejercer la potestad sancionadora, sino de definir los principios y deberes cuyo incumplimiento determinará la imposición de las medidas aludidas por cuestiones que afectan al contenido esencial del derecho fundamental (afectación del pluralismo y contenidos).

Lo que se pretende –se señala– no es negar el ejercicio de la potestad sancionadora que tenga como resultado la suspensión o el cese de las emisiones, sino remarcar, que «en aquellos supuestos en que la suspensión o el cierre de una emisora deba producirse por la ilicitud de los contenidos emitidos, tal sanción solo podría ser impuesta por la autoridad judicial», diferenciando entre el concreto mensaje emitido y el medio de comunicación en sí, como instrumento que difunde ese mensaje (SSTC 114/1987, de 6 de julio; 31/1994, de 31 de enero, y 88/1995, de 6 de junio). La novedad que introduce la Ley catalana, y de ahí su inconstitucionalidad, es que el cese de la prestación de servicios puede acordarse por la valoración, desde una triple perspectiva, de los contenidos emitidos: a) en términos generales, por su adecuación a lo establecido en las instrucciones del Consejo Audiovisual de Cataluña que concretan los principios básicos de la regulación del audiovisual; b) en términos específicos, por la constatación del cumplimiento del principio de veracidad informativa modulado por el Consejo Audiovisual de Cataluña al definirlo en sus instrucciones y c) en términos ideológicos o de mercado, por la garantía del pluralismo por el Consejo Audiovisual de Cataluña, que se convierte, así, en parámetro de la continuidad o no del medio.

En línea con las anteriores afirmaciones, se remarca en el recurso que la garantía jurisdiccional establecida en el artículo 20.5 CE («sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial») opera respecto de contenidos audiovisuales y en aquellos casos en que la sanción es de tal calibre que supone «la completa ablación del derecho fundamental». Esto es lo que

ocurre con las medidas de suspensión o cese de comunicación cuando se fundamentan en los aspectos esenciales de contenidos audiovisuales. Se trae a colación, en este sentido, la doctrina establecida en la STC 187/1999, de 25 de octubre, relativa a la censura previa cuya prohibición responde al fin último de prevenir que el poder público pierda su debida neutralidad respecto del proceso de comunicación pública libre garantizado constitucionalmente y que se predica con su máxima intensidad a la tradicionalmente llamada «censura gubernativa». De lo anterior se concluye que es precisa la previa intervención judicial en aquellos casos en que el poder administrativo pretende modular contenidos y anudar a ellos una sanción de suspensión temporal o definitiva de emisiones.

Resulta inconstitucional, por tanto, la atribución al Consejo Audiovisual de Cataluña de la potestad de sancionar a un medio de comunicación por la transmisión de informaciones «no veraces»; en definitiva por el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 80.f) de la Ley 22/2005 de separar informaciones y opiniones. Resulta insólito, se afirma, que sea el Consejo Audiovisual de Cataluña quien concrete el alcance del principio de veracidad, cuando tal incidencia en el contenido audiovisual requiere de la intervención judicial previa. En resumen, «la simple infracción del deber de veracidad administrativamente definido no puede determinar nada menos que el cierre del medio, sin control jurisdiccional, censurando así con carácter previo el propio ejercicio de la libertad de expresión e información «de» y «en» dicho medio previa valoración de aspectos referentes a los contenidos comunicativos como es la veracidad».

En segundo lugar, tampoco resulta constitucionalmente válida la posibilidad de adoptar las medidas de no renovación, revocación o suspensión de emisiones que se atribuye al Consejo Audiovisual de Cataluña por razones de pluralismo [arts. 40.4, 55.4.a) y 116.1.a) en relación con los artículos 77 y 117 de la Ley 22/2005] en tanto supone una modulación de contenidos por razones ideológicas o de posiciones de dominio. En su caso, se afirma, la sanción de cierre debería limitarse a aquellos supuestos en que se produce una concentración de medios sin autorización previa, pero la Ley autonómica, en los preceptos citados, extiende las medidas limitativas del artículo 20 CE a otros supuestos. Teniendo en cuenta que el pluralismo afecta también a las líneas editoriales de las cadenas, la potestad controvertida que se atribuye al Consejo Audiovisual de Cataluña se convierte, según se argumenta en el recurso, en un instrumento definido «en blanco» que puede servir para la expulsión de determinadas cadenas «indeseables» con ocasión de la renovación de títulos o su revocación.

Teniendo en cuenta la doble vertiente, subjetiva y objetiva, de los derechos fundamentales (STC 25/1981, de 14 de julio), resulta obligado al legislador (en relación a la dimensión institucional de los derechos) favorecer el ejercicio efectivo de tales derechos, resultándole vedada cualquier actuación contraria; esto es, el efecto de desalentar su ejercicio que es, precisamente, lo que resulta de la aplicación de los preceptos controvertidos. Ello es así porque, al preverse las sanciones más graves posibles en relación con el derecho fundamental desalientan su ejercicio (sobre todo, se remarca, cuando el órgano encargado de imponer la sanción ha efectuado declaraciones expresas frente a una determinada cadena, la COPE). Al efecto disuasorio o desalentador del ejercicio de los derechos fundamentales se ha referido el Tribunal Constitucional en las SSTC 52/1983, de 17 de junio; 190/1996, de 25 de noviembre; 187/1999, de 25 de octubre, y 139/1999, de 22 de julio, en relación a sanciones desproporcionadas: «una reacción penal excesiva frente al ejercicio ilícito de esas actividades puede producir efectos disuasorios o de desaliento sobre el ejercicio legítimo de los referidos derechos ya que sus titulares, sobre todo si los límites penales están imprecisamente establecidos, pueden no ejercerlos libremente ante el temor de que cualquier extralimitación sea severamente sancionada». Esta doctrina, se arguye, resulta plenamente trasladable a los preceptos controvertidos puesto que castigar con la sanción más grave la infracción de los principios básicos de los contenidos audiovisuales, estando los límites de la conducta ilícita imprecisamente definidos, es una reacción sancionadora excesiva.

Se infringe, en definitiva, el principio de proporcionalidad puesto que se trata de medidas que no resultan ni adecuadas (pues no afectan al contenido en que se produce el

ilícito sino a todo el medio audiovisual), ni necesarias (puesto que obviamente siempre existe una medida menos gravosa), ni superan el juicio de proporcionalidad en sentido estricto puesto que producen efectos disuasorios en el ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y comunicación. Conclusión ésta que resulta aplicable, se señala, no solo de la medida de cese temporal, sino también de la posibilidad de decretar la suspensión provisional de la eficacia de la licencia (art. 116.1 de la Ley 22/2005) que ni siquiera se encuentra limitada en el tiempo (aunque pudiera deducirse del artículo 140 de la Ley 22/2005 que lo es por tres meses máximo) y sobre la que no se encuentra justificación ninguna.

La proporcionalidad también se ha de proyectar sobre la concreta medida aplicada y, en este sentido, se considera que la previsión del artículo 136.1.a) de la Ley 22/2005 que dispone que la sanción de suspensión provisional de las emisiones irá acompañada de la difusión de una imagen permanente en negro que ocupe el 100 por 100 de la pantalla con un texto en blanco que indique que el canal ha sido suspendido de actividad, resulta claramente desproporcionada (sobre todo tratándose de una sanción administrativa que no ha obtenido el respaldo judicial).

A todos los argumentos anteriores se añade un último argumento para fundamentar la inconstitucionalidad de los artículos 116.1.a); 136.1.a) y 136.2 de la Ley 22/2005: la prohibición de censura previa contenida en el artículo 20.2 CE. Resulta aquí aplicable la doctrina constitucional relativa a la prohibición de «cualquier tipo de censura previa» incluida las que se producen en las normas (STC 52/1983, de 17 de junio) como ocurre en este caso. Así, en la citada Sentencia se manifestaba que puede entenderse como censura previa «cualesquiera medidas limitativas de la elaboración o difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerlas depender del previo examen oficial» y que «la Constitución ... dispone eliminar todos los tipos imaginables de censura previa, aun los más débiles y sutiles que ... tengan como efecto no ya el impedimento o prohibición, sino la simple restricción de los derechos de su artículo 20.1». Y esto es lo que ocurre, se sostiene en el recurso, con la medida cautelar de suspensión provisional de licencia por el tiempo que dure el expediente sancionador y la de cese definitivo de las emisiones que prevé la Ley 22/2005.

El segundo motivo que se denuncia en este primer bloque de alegaciones del recurso es la inconstitucionalidad de la sanción de cese definitivo de prestación contemplada en el artículo 136.2 de la Ley 22/2005 por infracción del principio «non bis in idem» (art. 25.1 CE en relación a la STC 188/2005, de 4 de julio). Establece el citado precepto que, en el supuesto de comisión reiterada en el plazo de un año de dos infracciones muy graves – declaradas así por resolución firme– o de una infracción muy grave y dos o más graves, o de tres o más infracciones graves, el Consejo Audiovisual de Cataluña podrá acordar, en el marco del procedimiento sancionador que corresponda, el cese definitivo de la prestación de servicios audiovisuales por parte del responsable. Este precepto, se recuerda, contraría el artículo 25 CE en el modo en que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional (STC 188/2005, de 7 de julio), resultando evidente que se infringe el principio «non bis in idem» cuando se impone una nueva sanción sobre la base de hechos que ya han sido sancionados previamente, que es lo que deriva de la aplicación del artículo 136.2 de la Ley 22/2005. No se trata de una agravante por reincidencia sino de la imposición de una nueva sanción que el Consejo Audiovisual de Cataluña puede, o no, acordar. Por las mismas razones resulta inconstitucional el artículo 55.4.e) de la Ley 22/2005 que contempla como causa de denegación de la renovación de la licencia «el hecho de haber sido sancionado más de dos veces por dos infracciones graves o una muy grave».

Todavía en relación con las medidas de suspensión temporal o cese definitivo de las emisiones se alega la vulneración del principio de personalidad de la pena (arts. 24.1 y 25 CE) que resulta trasladable al ámbito administrativo sancionador de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional (por todas STC 146/1994, de 12 de mayo). Ello es así, se justifica, porque la redacción de los artículos 116.1.a) y c), 136.1.a) y 136.2 de la Ley 22/2005 no tiene en cuenta a la pluralidad de sujetos protegidos por el artículo 20 CE en

el hecho comunicador: esto es, el titular del medio de comunicación social (prestador o distribuidor); el profesional de la comunicación que ejerce su libertad de expresión y comunicación en el seno del medio de comunicación con el que se vincula mediante una relación laboral; el resto de profesionales de la comunicación que trabajan en el medio pero no han elaborado el contenido controvertido y la audiencia o público (opinión pública) como sujeto que recibe la información y que es titular del derecho a una información plural y veraz. Como se subrayó en la STC 6/1981, de 16 de marzo, el derecho a recibir información incluido en el artículo 20.1.d) CE se justifica «por el propósito de ampliar al máximo el conjunto de los legitimados para impugnar cualquier perturbación de la libre comunicación social», enfatizándose en la STC 20/1991, de 31 de enero, que las libertades del artículo 20 CE «no son sólo derechos fundamentales de cada ciudadano sino que significan el reconocimiento y la garantía de una institución política fundamental, que es la opinión pública libre, indisolublemente ligada con el pluralismo político» como valor fundamental del Estado.

En este sentido, se concluye, la adopción de medidas de suspensión o cese de emisiones, por lo que se refiere al titular del medio, están plenamente justificadas cuando el responsable sea directamente el titular del medio (v.gr. falta de título habilitante) pero no está tan clara cuando se refiere a actos cometidos por los profesionales que trabajan en aquél. En este último caso, el titular del medio es sólo culpable de modo indirecto («culpa in vigilando») pero la ley le configura como responsable o destinatario de la sanción, lo que supone, finalmente, que el titular del medio sea privado del ejercicio de un derecho fundamental por actos de sus dependientes, lo que resulta desproporcionado. De igual modo, se ven afectados, sin ser culpables, el resto de los profesionales que trabajan en el medio – que pierden su empleo y con ello el medio para ejercer las libertades del artículo 20 CE– y la opinión pública, en relación al programa en que se cometió el ilícito o al resto de programación del medio.

Como cuarto motivo de inconstitucionalidad se aduce la vulneración del principio de legalidad sancionadora (art. 25 CE) por cuanto la Ley 22/2005 estipula, en sus artículos 80 y 132.b), que los principios básicos de la regulación audiovisual sean definidos y explicitados mediante instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña que sirve, luego, de base para el ejercicio de la potestad sancionadora. Así según el artículo 132.b) de la Ley 22/2005 constituye una infracción muy grave «el incumplimiento de los principios básicos de la regulación de los contenidos audiovisuales»; infracción cuya constatación, aparte de lo establecido expresamente en la Ley, requerirá, si procede, «comprobar los términos en que dichos principios han sido definidos y explicitados mediante instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña y los términos en que han sido definidos y asumidos como deberes específicos por los prestadores de servicios en el marco de acuerdos con el Consejo Audiovisual de Cataluña».

Los principios básicos o límites que deben respetar los contenidos audiovisuales se listan en el artículo 80 de la Ley 22/2005 aludiendo, por ejemplo, a la obligación de «respetar la dignidad, como rasgo esencial de la personalidad humana», de «no incitar al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad»; de respetar los derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen; de «hacer una separación clara entre informaciones y opiniones» y «entre publicidad y contenido editorial» o de «respetar el deber de protección de la infancia y la juventud», entre otros. Se trata de una enumeración de principios sumamente genérica que, ya de por sí, y en relación al artículo 132.b) de la Ley 22/2005 que sanciona la infracción de dichos principios, vulnera, según se defiende en el recurso, el mandato de taxatividad de las sanciones en los términos definidos por la STC 151/1997, de 29 de septiembre, añadiéndose que la concreción de esos principios genéricos se remite (art. 132 de la Ley 22/2005) a una instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña.

Aunque es cierto, se argumenta, que está constitucionalmente admitida la colaboración reglamentaria en la definición de los tipos sancionadores, también lo es que en este caso concurren ciertas particularidades que abocan a la inconstitucionalidad de la previsión, como es el hecho de la doble remisión: pues el artículo 132 de la Ley 22/2005, para



integrar la infracción, remite en primer lugar al artículo 80 de la Ley 22/2005, y en segundo lugar a la correspondiente instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña que es, además, el órgano que luego impone la sanción. No puede dejarse al poder reglamentario derivado –se subraya– la delimitación o concreción del tipo y la sanción que afectan a un derecho fundamental pues no concurre ni la exigencia inexcusable ni el carácter técnico que haga imprescindible esa colaboración reglamentaria.

Por otro lado, algunos de los apartados del artículo 80 no hacen más que reproducir el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 10, 14 y 18 CE, lo que, si bien no ha de conllevar aparejada sanción de inconstitucionalidad alguna teniendo en cuenta lo dicho en la STC 341/2005, de 21 de diciembre, y que la Comunidad autónoma tiene competencias en la materia, sí plantea problemas constitucionales cuando se conecta con la previsión del artículo 132.b) de la Ley 22/2005 que otorga al Consejo Audiovisual de Cataluña la potestad de definir y explicitar dichos principios. En efecto, se argumenta, la definición del contenido de los derechos fundamentales está reservada a Ley Orgánica sin que quepa que asuman esta función las autoridades reguladoras o supervisoras. Además, en el concreto caso del derecho al honor, el sistema de protección se articula a través de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; en el caso de la no incitación al odio, se trata de una conducta ya tipificada en el artículo 510 del Código penal (por lo que se infringiría el «non bis in idem»); en el caso de la obligación de separar información de opinión, no se encuentra acomodo constitucional ninguno; respecto de la obligación de veracidad como investigación diligente de los hechos, es la remisión a la instrucción definidora del Consejo Audiovisual de Cataluña lo que merece reproche constitucional y, por último, la obligación de respetar los códigos deontológicos de los colegios profesionales supone infringir la autonomía colegial de los mismos (art. 36 CE), pues habrán de ser ellos los que impongan, en su caso, las correspondientes sanciones corporativas llevando el juego de los artículos 132.b) y 80 de la Ley 22/2005 a que toda infracción de los códigos suponga una infracción muy grave sin atender a la graduación específica que hayan establecido los propios colegios profesionales. Se produce, además, una remisión en blanco al poder reglamentario –es más, al poder corporativo– que es contraria al principio de legalidad en derecho administrativo sancionador, tal como manifestó ya el Tribunal Constitucional en su STC 60/2000, de 2 de marzo.

En quinto lugar, es inconstitucional la previsión legal que erige la afectación del pluralismo en causa de una posible no renovación, suspensión o cese definitivo de prestación de servicios [tal como se prevé en los artículos 40.4, 55.4.a) y 116.1.a) de la Ley 22/2005] pues si bien no se discute que deba garantizarse el acceso a los medios de comunicación de los grupos sociales y políticos significativos respetando el pluralismo de la sociedad (tanto en relación a los medios públicos como a los privados) también que no puede hacerse depender del pluralismo la posibilidad de renovación o rescisión del título habilitante –y en este sentido la legislación básica a prohibir determinadas concentraciones de capital–. Así, de un lado, el artículo 40.4 de la Ley 22/2005 establece que la afectación al pluralismo podrá comportar «la imposibilidad de la prestación de la actividad audiovisual o la revocación del título habilitante» mientras que el artículo 55.4 de la Ley 22/2005 prevé como causas de denegación de la licencia la afectación de la garantía del pluralismo [55.4.a) de la Ley 22/2005] y el hecho de haber sido sancionado más de dos veces por infracciones graves o muy graves.

La Ley 22/2005 introduce la novedad de que el «pluralismo» se convierte en parámetro no sólo de acceso sino también de «continuidad» del titular del medio en el legítimo ejercicio de las libertades de información y expresión. Y esta consecuencia, se continúa argumentando, es inconstitucional en la medida en que el límite del pluralismo no puede condicionar los derechos fundamentales del artículo 20.1.a) y d) CE, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 CE que prevé los límites de aquellas libertades sin mencionar entre ellas el pluralismo, lo que resulta lógico atendiendo a que el pluralismo es objeto de control «ex ante y no ex post». Así, una vez otorgado el título habilitante que se requiera, el poder público puede imponer limitaciones a las participaciones de capital a las empresas

concesionarias pero no puede utilizar el pluralismo como un criterio subjetivo del ejercicio de tales libertades «bajo la amenaza de revocación, no renovación o suspensión de la licencia» como se pretende en la Ley catalana.

Se destaca, en este punto, que el vicio de inconstitucionalidad que se aduce lo es por preverse «el pluralismo» como causa genérica que lleva aparejada las consecuencias descritas, dejando en manos del Consejo Audiovisual de Cataluña la fijación de cuándo se produce una contravención del pluralismo sin que los titulares de los medios de comunicación puedan prever las futuras instrucciones de desarrollo que se dicten para concretar cuándo y cómo se afecta al pluralismo. Lo denunciado, por tanto, es la caracterización de la afectación del pluralismo como un parámetro «genérico» que pueda determinar la continuidad del medio de comunicación y no la exigencia de autorización previa para la modificación de la estructura accionarial o empresarial de los prestadores de servicios de comunicación social «que también prevé el artículo 41 de la Ley 22/2005 y que compete también al Consejo Audiovisual de Cataluña».

La única causa, se concluye, que permitiría una sanción tan desproporcionada como la revocación, suspensión o no renovación de la licencia sería el hecho de que se hubiese procedido a una modificación accionarial no autorizada, y siempre que dicho cambio fuese significativo. Se trataría, en este caso, de una causa objetiva de incumplimiento contractual. Sin embargo, el modo de redacción de los artículos 40.4, 55.4 a) y 116.1 a) de la Ley 22/2005 dista mucho de ser objetivo sino que se prevé la afectación al pluralismo como causa genérica de no renovación, suspensión o cese definitivo.

B) El establecimiento en la Ley 22/2005 de la lengua catalana como «contenido esencial del servicio público audiovisual» («sic») es el fundamento del reproche de inconstitucionalidad dirigido contra los artículos 32.3 c), 52.1.b), 53.1.f), 86. 1 y 3 y 120.2 y 3 de la Ley 22/2005 por infracción del régimen lingüístico establecido en el artículo 3 CE. La norma catalana, se argumenta, pretende el arrinconamiento de la lengua castellana a favor del catalán (y el aranés) con el fin de ir consolidando «la identidad nacional catalana» a la que, por dos veces, se refiere la exposición de motivos de la Ley, además de los artículos 26.3.i) y 121.2 de la Ley 22/2005.

Desde esta perspectiva son inconstitucionales el artículo 32.3.c) de la Ley 22/2005 que impone la obligación de que en el servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local la lengua «normalmente» utilizada sea el catalán y el artículo 86 de la Ley 22/2005 cuyo apartado primero dispone que la «lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos debe ser la catalana y en el Valle de Arán, la aranesa» exigiendo a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, en su apartado tercero, que «la mayor parte de los canales» que ofrecen sea en catalán (y, en el Valle de Arán, en aranés). De la propia acepción de la Real Academia Española respecto al término «normal» se deduce que la norma catalana conlleva que los contenidos del medio deberán ser como regla en catalán y, como excepción, en castellano.

Estas previsiones, se sigue argumentando, no se compadecen bien con el deber de conocer y el derecho de usar el castellano como lengua española oficial «ex» artículo 3.1 CE. En ese sentido se recuerda que el Tribunal Constitucional ha manifestado que de la Constitución española sólo se infiere el deber de conocer el castellano sin que exista un deber de conocer la lengua cooficial (STC 84/1986, de 26 de junio) y que la cooficialidad, unida a la noción de servicio público e igualdad, impone la necesaria paridad de las lenguas y la plena igualdad entre ellas. Los preceptos de la Ley 22/2005 mencionados suponen, de un lado, una imposición indirecta del deber de conocer el catalán sobre el «sujeto receptor» de la información (el público) que se ve compelido a usar y entender el catalán para acceder a un servicio público, y reduciéndose el castellano a su mínima expresión.

El criterio, en cambio, debe ser el de la paridad o equilibrio entre las lenguas, tal como ha manifestado el Tribunal Constitucional en la STC 337/1994, de 23 de diciembre, sobre la Ley de normalización lingüística de 1983, sin que quepa la introducción de medidas de discriminación positiva aduciendo el carácter minoritario del catalán utilizando una comparativa (la de los medios concesionarios nacionales) que no es del todo correcta.

En segundo lugar, y dentro de este bloque de alegaciones relativo a la infracción del régimen lingüístico establecido en la Constitución, se aduce la inconstitucionalidad de los artículos 52.b) y 120 de la Ley 22/2005 por discriminación en la adjudicación de licencias, ya que el primero prevé como criterio de adjudicación «el grado de uso del catalán ... y, si procede, del aranés» mientras que el segundo de los preceptos citados, bajo el título «las políticas de impulso del sector audiovisual», establece la prioridad de las obras y contenidos que cumplan determinados requisitos: a) ser producidas originariamente en catalán o en aranés; b) tener un 51 por 100 de los responsables artísticos, técnicos y de contenido residentes en los territorios comprendidos en ámbitos lingüísticos de habla catalana; y c) cumplir, entre otras, las siguientes condiciones: a) ser realizadas por un productor (o más) establecido en Cataluña u otros territorios de habla catalana, o en territorios lingüísticos del catalán o del aranés; b) tener una producción supervisada y controlada por un productor (o más) establecido en Cataluña u otros territorios de habla catalana; c) financiar el coste de su producción mediante la contribución mayoritaria de productores establecidos en Cataluña o en otros territorios de habla catalana, en supuestos de coproducción.

La normativa descrita, se sostiene, introduce una discriminación positiva en relación, de un lado, a que la producción original sea en catalán o aranés y, de otro lado, a que la residencia de los productores se establezca en Cataluña. En el primero de los casos se vulneran los artículos 3, 14 y 20 CE por introducir una discriminación a favor del catalán o del aranés. En el segundo de los casos (la discriminación positiva con base en la residencia) se infringe el artículo 139.2 CE que impide la adopción de medidas que obstaculicen directa o indirectamente la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes por todo el país. Si bien es cierto que el Tribunal Constitucional [entre otras, SSTC 88/1986, de 1 de julio, FJ 4 y 64/1990, de 5 de abril, FJ 5] ha admitido discriminaciones positivas en relación a la libre circulación de industrias y ayudas o subvenciones autonómicas, también lo es que lo ha hecho atendiendo al carácter coyuntural y a la situación de crisis y deterioro industrial que pueden requerir de este tipo de medidas para corregir o disminuir las insuficiencias o disfunciones del mercado, atendiendo siempre determinados objetivos constitucionales como el progreso social y económico (art. 40.1 CE), la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos (art. 130.1 CE; la garantía del libre ejercicio de la libertad de empresa y la defensa de la productividad (art. 38 CE). Ahora bien, se añade, esta posibilidad debe llevarse a cabo previa ponderación de la compatibilidad de dichas ayudas con la libre circulación e igualdad en las condiciones básicas del ejercicio de la actividad económica que demanda la unidad de mercado y previa comprobación de la existencia de una relación de causalidad entre el legítimo objetivo que se pretenda, la medida adoptada y su proporcionalidad. Las medidas previstas en el artículo 120 de la Ley 22/2005 en relación a los productores establecidos en Cataluña no tienen por objeto favorecerles de modo coyuntural, sino de una manera definitiva; beneficiándose la actividad de producción meramente por motivos de residencia en Cataluña sin referencia alguna, por ejemplo, a criterios de calidad de los contenidos. Es por ello que esta previsión es inconstitucional resultando asimismo contraria a las libertades de circulación establecidas en la Unión Europea.

Se concluye este punto afirmando la inconstitucionalidad por conexión del artículo 53.1.f) en tanto prevé que las licencias habrán de definir los porcentajes para el cumplimiento de las obligaciones en relación a la protección de la lengua catalana y el uso del aranés.

C) El tercer bloque de alegaciones de este recurso de inconstitucionalidad se centra, de un lado, (a) en la infracción de la reserva de Ley Orgánica que requiere el desarrollo de los derechos fundamentales y las libertades públicas (art. 81 CE) y, de otro, (b) en la vulneración de las reglas competenciales 1, 3, 21 y 27 del artículo 149.1 CE.

(a) Se recuerda, en lo concerniente a la primera cuestión, que la reserva de Ley Orgánica, según la doctrina constitucional, se circunscribe al desarrollo directo o de los aspectos esenciales del ámbito subjetivo u objetivo de los derechos fundamentales del artículo 20 CE [STC 127/1994, de 5 de mayo, en conexión con la STC 132/1989, de 18 de julio, FJ 16], lo que acontece cuando el legislador incide en la «regulación de determinados



aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas» (STC 132/1989, FJ 16).

Teniendo en cuenta lo anterior se sostiene en el recurso que las prescripciones de la Ley catalana relativas a la suspensión de prestación de servicios –sea cautelar [art. 116.a) y c) de la Ley 22/2005], sea como sanción [art. 136.1.a) de dicha Ley]– y, especialmente, al cese definitivo de la prestación de servicios (art. 136.2) suponen una regulación de aspectos esenciales del derecho –pues determinan, nada menos, que la privación temporal o absoluta de libertades constitucionalmente protegidas–. Se trae de nuevo a colación la STC 140/1986 que confirma la necesidad de Ley Orgánica en las normas del Código penal que suponen privación de libertad, en tanto que se relacionan directamente con el derecho fundamental a la libertad recogido en el artículo 17.1 CE y «no existe en un ordenamiento jurídico un límite más severo a la libertad que la privación de la libertad en sí» (STC 140/1986, de 11 de noviembre). Pues bien, se concluye en este punto, que no existe en un ordenamiento jurídico un límite más severo a la libertad de expresión o información que la privación misma de la libertad en sí, lo que ocurre en los casos en que se suspenden las emisiones y o se acuerda el cese definitivo de la prestación de servicios. Por lo tanto, todas estas cuestiones reguladas en los citados preceptos de la Ley 22/2005 vulneran la reserva de Ley Orgánica establecida en la Constitución y, por ende, la reserva formal al Estado.

También el artículo 3 de la Ley 22/2005 está incurso en vicio de inconstitucionalidad por infracción de la reserva de Ley Orgánica al introducir un novedoso concepto, el de «libertad de comunicación audiovisual», según el cual la prestación de servicios de comunicación audiovisual es libre en ejercicio de las libertades de expresión e información, con los límites y condiciones establecidos en la Constitución, el Estatuto de autonomía, la normativa comunitaria y las leyes; pudiendo someterse esta libertad a un régimen de intervención administrativa en garantía del pluralismo, de otros derechos o del interés general. Este «cambio conceptual básico» no constituye un cambio meramente terminológico pues se le anudan determinadas consecuencias jurídicas. Así, al amparo de esta declaración se vienen a desarrollar (y/o limitar) derechos fundamentales previéndose la intervención administrativa en determinados casos, lo que supone una reformulación de las libertades del artículo 20.1 a) y d) que hubiese requerido de Ley Orgánica.

Por conexión, en este primer punto del motivo, se sostiene la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley autonómica que específicamente contemplan esa novedosa «libertad de comunicación audiovisual»; en particular, los artículos 36.3, 37.1, 48.a) y b), 116.1 y 117 de la Ley 22/2005.

(b) En lo concerniente a la segunda cuestión tratada en este último bloque de alegaciones concerniente a la vulneración de determinadas competencias del Estado, se señala, en primer lugar, la infracción del artículo 149.1.1 CE que establece la competencia exclusiva del Estado para «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales», pues las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de su potestad sancionadora en materias de su competencia, no pueden «introducir tipos ni prever sanciones que difieran, sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normación válida para todo el territorio» (STC 87/1985). En este caso, ni la medida de cese cautelar de los efectos de la licencia, ni las medidas de cese temporal o definitivo de la emisiones se encuentran vinculadas a los contenidos comunicativos en ninguna otra parte del territorio español, lo que supone una vulneración de esas condiciones básicas y un nuevo motivo de inconstitucionalidad de los artículos 116.1.a) y c), 136.1 a) y 2 de la Ley 22/2005.

Se argumenta, a continuación, la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley 22/2005 por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación (art. 149.1.21.<sup>a</sup> CE) y por la alteración del régimen de distribución de competencias en materia de medios de comunicación social (art. 149.1.27.<sup>a</sup> CE), realizándose un análisis previo sobre los títulos constitucionales y estatutarios invocados (arts. 149.1.21 y 27 CE y 16 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) en relación con otros preceptos de la Constitución.

Se alude, en resumen y en primer lugar, a la reserva estatal que contiene el artículo 128.2 CE (que permite la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales) y que se proyecta sobre el espectro radioeléctrico –recurso esencial para las actividades de telecomunicación y radiocomunicación– que, a su vez es calificado como un bien de dominio público estatal, de forma tal que, conforme a la competencia exclusiva estatal prevista en el artículo 149.1.21 CE, resulta indisponible para las Comunidades Autónomas puesto que su planificación, gestión, adjudicación, inspección y control del espectro radioeléctrico son competencia del Estado. La reserva estatal, se recuerda, también se proyecta sobre los servicios de radio y televisión que son definidos como servicios públicos esenciales, tal como se declara de forma explícita en la Ley 4/1980, de 10 de enero, del estatuto de la radio y la televisión, así como en la Ley de ordenación de las telecomunicaciones de 1987; la Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora; la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión y la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada que regula la gestión indirecta del servicio público esencial de la televisión de titularidad estatal. El Estatuto de la radio y la televisión, y sus disposiciones complementarias de orden técnico, constituyen la normativa básica del régimen de los servicios públicos de radio y televisión, tal como fue confirmado por las SSTC 10/1982, de 23 de marzo y 26/1982, de 24 de mayo.

La declaración de los servicios de radio y televisión como servicios públicos de titularidad estatal, se sigue argumentando, es una opción válida del legislador que no contraría la Constitución [STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6 B)] ni supone amenaza alguna para los derechos reconocidos en el artículo 20 CE, si bien la calificación de servicio público no puede convertirse en una «etiqueta» que, colocada sobre el medio, permita cualquier regulación de la misma, teniendo en cuenta que los condicionamientos técnicos pueden suponer una revisión de la justificación de los límites que supone la «publicatio» (STC 206/1990, de 17 de diciembre). Tal declaración encuentra su fundamento en los arts. 128.2 y 149.1.1 y 27 CE. Sin embargo, la delimitación de la competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas, se señala atendiendo a la doctrina constitucional en esta materia, requiere contraponer las reglas competenciales establecidas en los apartados 21 (telecomunicaciones) y 27 (medios de comunicación social) teniendo en cuenta que ambos títulos se limitan y contrapesan entre sí impidiendo el mutuo vaciamiento (STC 168/1993, de 27 de mayo) y utilizando como criterio de delimitación la inclusión en el artículo 149.1.27.<sup>a</sup> CE de aquellos aspectos conectados con las libertades y derechos fundamentales del artículo 20 CE y en el 149.1.21.<sup>a</sup> CE de aquellos otros aspectos atinentes a la regulación de los aspectos técnicos del soporte o instrumento del que se sirven la radio y la televisión (SSTC 244/1993, de 15 de julio). Desde esta perspectiva, se resume en el recurso, el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio, en tanto que directamente vinculado al ejercicio de las libertades del artículo 20 CE, encuentra acomodo en el artículo 149.1.27.<sup>a</sup> CE y al tratarse de una potestad de carácter ejecutivo incumbe a las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia según sus Estatutos, a quienes también corresponderán las competencias para la inspección, control y sanción como facultades accesorias de aquella potestad (con excepción de las concesiones para la prestación del servicio con alcance nacional que corresponden al Estado). En cambio, los planes técnicos nacionales relativos a las condiciones técnicas para la implantación de los servicios de radiodifusión sonora son competencia exclusiva del Estado con fundamento en el artículo 149.1.21.<sup>a</sup> CE, a quien también corresponde la inspección técnica de las instalaciones y el ejercicio de la potestad sancionadora en su caso.

Se hace una última referencia en el recurso, en este análisis previo, a las competencias que en esta materia ostenta la Comunidad Autónoma de Cataluña, recordando que éstas vienen determinadas por lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía vigente que, a su vez, remite al Estatuto de la radio y la televisión de 1980 que contribuye a delimitar el ámbito competencial de la Comunidad (SSTC 26/1982, de 24 de mayo; 44/1982, de 8 de julio; 21/1988, de 18 de febrero, y 278/1993, de 23 de septiembre). Se añade, a continuación,

que la eventual reforma estatutaria que se produzca antes de resolverse el recurso –que influiría en el canon de constitucionalidad a aplicar– «podrá asumir nuevas competencias en materia de servicios audiovisuales (esencialmente radio y televisión) y, desde luego, podrá prescindir de la remisión al Estatuto de la radio y la televisión para delimitar las atribuciones asumidas, con lo que la competencia autonómica estará menos constreñida» pero, en todo caso, habrá de respetar las competencias que corresponden al Estado ex artículo 149. 1.1.<sup>a</sup>, 21.<sup>a</sup> y 27.<sup>a</sup> CE, pues los Estatutos de Autonomía a pesar de su forma de Ley Orgánica no son instrumentos ni útiles ni constitucionalmente correctos para realizar las transferencias o delegaciones de facultades de una materia de titularidad estatal permitidas por el artículo 150.2 CE (STC 56/1990, de 29 de marzo).

Resumida así la doctrina constitucional sobre el alcance la competencia compartida prevista en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> y 27.<sup>a</sup> CE, y el juego del artículo 149.1.21 CE, se afirma la inconstitucionalidad de los artículos 18.1 y 2, 20, 22, 70.1, 70.7.a) y b), 70.8 y 111.2.h) de la Ley 22/2005 (y por conexión, la de los artículos 17, 18.3, 19 y 21 de la Ley 22/2005) por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y radiocomunicación. Se trata de preceptos cuyo objeto directo (o indirecto) es regular, condicionar, mediatizar o asumir cualquier tipo de competencias o funciones de planificación, gestión, inspección o intervención sobre el espacio radioeléctrico de titularidad estatal. De acuerdo con la doctrina antes expuesta, las Comunidades Autónomas carecen de toda atribución en esta materia, más allá de las facultades que el Estado les pueda reconocer para el ejercicio de las competencias constitucionales y estatutarias que ostentan. La Ley 32/2003 general de telecomunicaciones declara en su artículo 43 que el espectro radioeléctrico es un bien de dominio público cuya titularidad, gestión, planificación, administración y control corresponden al Estado; en particular, la planificación y asignación de frecuencias y potencias para la prestación de los servicios de radiodifusión y televisión a través de los respectivos planes (arts. 44 y 45 de la Ley general de telecomunicaciones) –que se relacionan exhaustivamente en el recurso por orden cronológico–.

De lo que antecede, se sostiene en el recurso, se deduce con toda evidencia que el Gobierno de la Generalitat no puede elaborar ni aprobar los planes técnicos de la radio y la televisión de Cataluña, aunque se afirme en el artículo 18 de la Ley 22/2005 que se hará «según las determinaciones básicas de la planificación del espectro radioeléctrico establecidas por el Estado» porque la Generalitat carece de toda competencia sobre el espectro y porque los planes técnicos que aprueba el Estado no se dictan como normas básicas sino plenas y con alcance nacional en ejercicio de la competencia exclusiva del artículo 149.1.21.<sup>a</sup> CE. De igual modo, se sigue argumentando, no competen a la Generalitat la gestión de esos planes técnicos mediante la ejecución y aplicación de sus disposiciones (art. 20 de la Ley 22/2005) pues la administración y gestión del espectro, en aplicación de la planificación, también es competencia del Estado. Resulta también obvio que la definición de los modos de participación de la Generalitat en la planificación estatal (art. 22 de la Ley 22/2005) no es competencia autonómica como tampoco deferir la coordinación entre la planificación estatal del espectro y la pretendida planificación en materia audiovisual autonómica a la normativa básica en materia audiovisual. En materia de espectro radioeléctrico no hay nada que coordinar, se señala, porque la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de toda competencia y, aun en caso de tenerla, dicha coordinación correspondería al Estado que es, a su vez, y en relación a las competencias compartidas sobre los medios de comunicación social, quien debe determinar las formas de participación de las Comunidades Autónomas en la planificación estatal (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 41). La previsión de emisión de un informe por parte del Consejo Audiovisual de Cataluña sobre la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios cuando afecten al territorio de Cataluña resulta, por tanto, inconstitucional.

La Ley catalana tampoco es hábil, se sostiene, para establecer una reserva de espacio público de comunicación a través de los planes técnicos del espectro ni para determinar que dicha planificación deberá establecer servicios de radio y televisión de tipo comunitario y sin afán de lucro, en los términos del artículo 70.8 de la Ley 22/2005. Son, además,

inconstitucionales por conexión los artículos 17 (consideración audiovisual del uso del espacio radioeléctrico), 18.3 (aprobación de planes por la Generalitat), 19 (contenido de planes técnicos) y 21 de la Ley 22/2005 (principios de planificación y gestión).

Por otra parte se afirma en el recurso la inconstitucionalidad de aquellos preceptos cuyo objeto directo o indirecto es atribuir competencias o funciones inspectoras y sancionadoras a órganos de la Generalitat sobre aspectos técnicos de las telecomunicaciones o la radiodifusión: así, el artículo 127.2 de la Ley 22/2005 que otorga competencia a la Generalitat para inspeccionar los aspectos técnicos de la prestación de la actividad audiovisual; en particular las instalaciones y equipos utilizados y las condiciones de uso del espectro radioeléctrico, el artículo 128 de la Ley 22/2005 que regula el acceso a dependencias, instalaciones y equipos técnicos en ejercicio de las descritas funciones de inspección; y el artículo 111.2.j) y k) de la Ley 22/2005 que atribuye al Gobierno de la Generalitat las potestades de inspección, control y sanción de los aspectos técnicos de la prestación de servicios de comunicación audiovisual y la tramitación de los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos contenidos en la licencia o autorización. La inconstitucionalidad deriva de la doctrina constitucional antes expuesta que diferencia entre el título competencial de telecomunicaciones (que corresponde en exclusiva al Estado) y el de medios de comunicación social (competencia compartida). Es al Estado a quien corresponde la regulación de la inspección y el régimen de infracciones y sanciones en esta materia, tal como ha realizado en la Ley 32/2003, general de telecomunicaciones (art. 50).

Desde la perspectiva, ya, del título competencial previsto en el artículo 149.1.27.<sup>a</sup> CE se mantiene en el recurso la inconstitucionalidad de los artículos 15.2 (sólo respecto de la cláusula «si procede») y 36.2 (y por conexión el artículo 6) de la Ley 22/2005 por desconocimiento o negación de las competencias del Estado en medios de comunicación social. El primero de los preceptos citados, bajo la rúbrica de «libertad de recepción y principios de integración normativa» establece que la Ley catalana se aplica de acuerdo con el marco normativo establecido por el derecho de la Unión Europea y los convenios internacionales sobre esta materia y por lo que determinen, «si procede», las normas básicas del Estado. El artículo 36.2 de la Ley 22/2005 prescribe que la prestación de los servicios audiovisuales está sujeta a las obligaciones sobre contenidos de la programación establecidas en la Ley –afirmando los artículos 6 y 112 de la Ley 22/2005 que la prestación del servicio público de comunicación audiovisual se ha de realizar «en los términos» establecidos por la Ley catalana–. Para los recurrentes, en estos preceptos bien se parte del desconocimiento de la competencia básica del Estado en esta materia, bien se la condiciona («si procede») sin tener en cuenta que la vigencia imperativa de las normas básicas estatales deriva de una competencia constitucional del Estado que no pueden limitar las Comunidades Autónomas. A este respecto resulta indiferente que la Ley del Parlamento de Cataluña utilice la noción de «servicios de comunicación audiovisual» (y no la de medios de comunicación social) pues esta categoría también entra en el artículo 149.1.27.<sup>a</sup> CE, o que, de hecho, la Ley catalana haya incorporado en su seno parte de esa normativa básica.

Contravienen, asimismo, la normativa básica estatal en relación a la duración de los títulos habilitantes los artículos 55.1, 2 y 4.b) y 32.2 de la Ley 22/2005. En efecto, la normativa básica estatal prevé que las concesiones sean otorgadas por un plazo de diez años pudiendo ser renovadas sucesivamente por periodos iguales y de forma indefinida, excepto en el caso de la concesión para televisión local cuya duración máxima será de cinco años. Partiendo de lo anterior, el artículo 55.1 de la Ley 22/2005 que establece la duración de las concesiones en diez años resulta inconstitucional cuando se aplica sobre las concesiones de televisión local, como lo es la limitación de la posibilidad de renovar la licencia a uno o dos periodos iguales que se prevé en el artículo 55.2 de la Ley 22/2005. Se establece, por tanto, un régimen diferente al establecido con carácter general para la adjudicación de los contratos públicos de televisión y radio. Lo esencial en estos casos es que el ejercicio de esta libertad fundamental no puede limitarse en el tiempo.

De igual modo, se sigue argumentando, el artículo 55.4 de la Ley 22/2005 establece causas de denegación de la renovación de la licencia que no coinciden con las establecidas en las bases estatales. Así, por ejemplo, se contemplan como tales: la afectación del pluralismo [art. 55.4.a) de la Ley 22/2005] –que, sin embargo, habría de configurarse como un criterio de acceso y no como un criterio de renovación de licencia–; la modificación del objeto de la licencia por una nueva planificación del espectro [art. 55.4 b) de la indicada Ley] –sin clarificar que tal modificación de la planificación ha de ser necesariamente estatal; la situación financiera del titular cuando no garantice la continuidad del proyecto [art. 55.4.c)], –lo que deviene inconstitucional pues la falta de solvencia sobrevenida (que puede ser coyuntural) no puede ser causa de resolución contractual (a no ser que la normativa sobre el título habilitante contuviese previsiones al respecto de la solvencia financiera durante el periodo de ejecución)–; y, por último, el hecho de haber sido sancionado más de dos veces por dos infracciones graves o una muy grave [art. 55.4.e)] –lo que no necesariamente supone el incumplimiento de una obligación esencial del contrato–.

Se aduce también la inconstitucionalidad del artículo 32.2 de la Ley 22/2005 en cuanto exige la gestión directa del servicio público de comunicación audiovisual de ámbito local sin permitir la gestión indirecta que, en cambio, sí contempla el artículo 5 de la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres (en la redacción dada por la Ley 10/2005, de 14 de junio), contradiciendo así, de forma palmaria, lo dispuesto en la norma básica.

Por último se alega la inconstitucionalidad del artículo 126 de la Ley 22/2005 relativo a la promoción del espacio audiovisual catalán por infracción de la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales, artículo 149.1.3.ª CE. Así, el apartado primero del mencionado precepto permite que el Gobierno de la Generalitat establezca convenios entre los gobiernos de todos los territorios de ámbito lingüístico catalán con el fin de trabajar conjuntamente en aspectos de programación y proyección internacional; mientras que el apartado tercero le permite suscribir convenios para que los servicios públicos de comunicación audiovisual puedan emitir en los territorios en los que Cataluña tenga espacios radioeléctricos colindantes y, asimismo, y en términos de reciprocidad, permitir su recepción en Cataluña. En este sentido, se alega en el recurso, la promoción indiscriminada del espacio audiovisual catalán mediante la firma de convenios con todos los territorios de igual ámbito lingüístico, –que incluiría cierto territorio de Francia y Andorra– invade la competencia exclusiva del Estado para celebrar convenios internacionales (STC 165/1994, de 26 de mayo) tal como demuestra la utilización en la ley de terminología propia del derecho internacional, como es la alusión al principio de reciprocidad.

2. Mediante providencia de 23 de mayo de 2006, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad, así como dar traslado de la demanda y documentos presentados, de conformidad con el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudiesen personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes.

Esta providencia se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 136, de 8 de junio de 2006, y en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña».

3. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el 1 de junio de 2006, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Mesa de la Cámara había acordado no personarse en este procedimiento ni formular alegaciones.

A su vez, la Presidenta del Senado interesó el día 7 de junio de 2006 que se tuviera por personada a dicha Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.



4. Con fecha de 6 de junio de 2006 el Abogado del Estado, en nombre del Gobierno, se personó en el presente recurso de inconstitucionalidad manifestando que, siguiendo las instrucciones del Abogado General del Estado no presentará alegaciones, sin perjuicio de que se le vayan notificando cuantas resoluciones se adopten en el presente procedimiento.

5. La Letrada del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación del mismo, se personó en este procedimiento mediante escrito registrado el 8 de junio de 2006, solicitando una prórroga para formular alegaciones que le fue concedida mediante providencia de la Sección Cuarta de 13 de junio de 2006.

6. El escrito de alegaciones de la Abogada de la Generalitat de Cataluña se registró en este Tribunal Constitucional el día 15 de junio de 2006. En él se postula la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se exponen de manera resumida y estructurándolo en los tres bloques de argumentación apuntados en el recurso de inconstitucionalidad: a) la infracción de derechos fundamentales de los artículos 20 y 25 CE; b) la vulneración del régimen lingüístico derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña y c) la infracción del sistema de distribución de competencias en materia de medios de comunicación audiovisual y otros títulos competenciales ex artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 3.<sup>a</sup>, 21.<sup>a</sup> y 27.<sup>a</sup> CE.

a) Se inicia el primer bloque de alegaciones subrayando que ni las potestades atribuidas al Consejo Audiovisual de Cataluña, ni el régimen sancionador previsto en la Ley 22/2005 ni la regulación que la Ley catalana efectúa del principio del pluralismo en los medios de comunicación social vulneran el derecho fundamental a la libertad de expresión e información (art. 20 CE) o el principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25 CE).

Ciertamente, se señala, la Ley atribuye al Consejo Audiovisual de Cataluña funciones de inspección y control de las actividades de los operadores, la potestad de dictar disposiciones reglamentarias en desarrollo de la normativa audiovisual así como la de otorgar licencias que habilitan para la prestación del servicio y, también, la potestad de imponer sanciones en caso de incumplimiento o adoptar, si la urgencia lo aconseja, determinadas medidas cautelares. No obstante, se asevera, «bastaría con afirmar el carácter del Consejo Audiovisual de Cataluña como administración independiente para dejar la afirmación de los recurrentes vacía de contenido». En efecto, si bien el Consejo Audiovisual de Cataluña se creó en un inicio como un órgano de asesoramiento del Gobierno catalán en esta materia (Ley 8/1996 del Parlamento de Cataluña) desde el año 2002 se configura como una autoridad independiente con competencias reguladoras y sancionadoras sobre los contenidos del sector audiovisual en Cataluña y desvinculado del Gobierno, para lo que, entre otras medidas, sus miembros son designados por el Parlamento. Se sigue así el modelo instaurado por el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel de Francia creado en 1989 con amplias funciones y potestades en relación a la garantía del pluralismo o al control del espectro radioeléctrico; modelo de regulación que es actualmente habitual en el resto de los países de Europa.

Se recuerda, en este sentido, que la creación de autoridades administrativas independientes supone la desvinculación jerárquica del poder ejecutivo y la no sujeción a directriz política alguna; garantizándose la independencia de estos organismos por su sistema de designación de miembros de reconocido prestigio y con experiencia profesional en el sector de que se trate; su naturaleza colegiada; el rígido régimen de incompatibilidades y el sometimiento de sus decisiones, únicamente, al control judicial. En España existen diversos ejemplos de este tipo de instituciones: el Tribunal de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de la Energía, la Agencia de Protección de datos, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, etc. De hecho, puntualiza la Abogada, la atribución de competencias de regulación del sector audiovisual a una autoridad independiente es el mecanismo adoptado en todos los países de la Unión Europea con la sola excepción del caso español.

Los recurrentes consideran contrario al artículo 20 CE la regulación contenida en los arts. 115.g), 127.1 y 128.1.a) de la Ley 22/2005 que atribuyen al Consejo Audiovisual de

Cataluña potestades de inspección, control y sanción; funciones que, sin embargo, remarca la Letrada, son necesarias para el cumplimiento del fin del Consejo Audiovisual de Cataluña que no es otro que el de velar por el respeto de los derechos y libertades y garantizar el cumplimiento de la normativa audiovisual, especialmente, en lo concerniente a la programación y la publicidad. La potestad sancionadora del Consejo Audiovisual de Cataluña tiene su anclaje en el artículo 129 de la Ley 22/2005 por lo que no cabe cuestionar el cumplimiento de la reserva de ley establecida en el artículo 25 CE. Por otro lado, la competencia para definir los principios de veracidad y pluralismo que el artículo 117 de la Ley 22/2005 otorga al Consejo Audiovisual de Cataluña no implica la facultad de definir el contenido esencial del derecho sino, en ejercicio de su potestad reglamentaria, la determinación y verificación de los límites constitucionales al derecho a la libertad de expresión y de información.

En lo relativo al régimen sancionador previsto en la Ley 22/2005, sostiene la Abogada de la Generalitat que la sanción de cese definitivo de la prestación de servicios audiovisuales y la posibilidad de suspender provisionalmente la eficacia de la licencia no inciden en el contenido esencial del derecho a la libertad de información, se ajustan al criterio de proporcionalidad de las sanciones y no atribuyen a la autoridad administrativa funciones propias de la actividad jurisdiccional. La aseveración contenida en el recurso de inconstitucionalidad de que tales medidas solo pueden ser adoptadas por la autoridad judicial olvida que las medidas adoptadas por la autoridad reguladora son, en todo caso, revisables en sede jurisdiccional. En este sentido, es habitual en nuestro ordenamiento jurídico atribuir a las Administraciones públicas facultades que suponen de forma directa o indirecta la determinación del alcance del ejercicio de un derecho fundamental en el caso concreto. Así, por ejemplo, es la autoridad gubernativa la que puede delimitar el ejercicio del derecho de reunión (art. 21 CE) en función de determinados criterios (enunciados en el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de junio, reguladora del derecho reunión) y también es la Administración la que puede limitar y especificar el alcance del derecho de huelga en los casos en que sea necesario establecer servicios mínimos (tal como prevé Real Decreto-ley 17/1997, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo).

Recuerda la Abogada de la Generalitat, por otra parte, que la propia legislación vigente en materia audiovisual prevé el control, por parte de la Administración competente, y dentro de sus límites, del adecuado ejercicio de la libertad de expresión e información por parte de los prestadores de servicios; teniendo en cuenta, como ya se manifestó en la STC 114/1987 que el derecho a la información puede ser limitado cuando sea preciso proteger otros bienes jurídicos. Así, entre otros ejemplos, se destaca que la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada prevé como infracción muy grave el incumplimiento de los principios reguladores contenidos en la Ley 4/1980, de 10 de enero, de estatuto de radio y televisión a que se remite el artículo 3 de aquella, sin perjuicio del recurso a los tribunales para impugnar la sanción administrativa—. Y en la misma línea se sitúan la Ley 11/1991, de 8 de abril, de organización y control de las emisoras municipales de radiodifusión sonora; la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de telecomunicaciones por satélite, la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de televisión local por ondas terrestres y la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CE; leyes, todas ellas, que establecen un régimen de control y sanción administrativa en relación a la protección de la juventud y la infancia y los límites que dicha protección impone a los contenidos audiovisuales.

El modelo de atribución de potestad sancionadora a la Administración y, en particular, a una autoridad administrativa independiente –pone de manifiesto la Letrada–, es el seguido en Francia –el Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, en función de la gravedad de la infracción en relación a la calidad y diversidad de los contenidos o al pluralismo de los medios, puede suspender la autorización, reducir su plazo o retirarla–; en Reino Unido –la Office of Communications tiene, en virtud de la Communication Act de 2003, como institución reguladora independiente, la potestad sancionadora en relación al cumplimiento de la obligación de imparcialidad u otros estándares previstos por dicha Autoridad–; en Italia –donde corresponde a la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni la potestad

de sancionar el incorrecto ejercicio de la actividad audiovisual— y es el modelo recomendado por el Consejo de Europa cuya Recomendación (23) del año 2000 relativa a la independencia y funciones de las autoridades reguladoras del audiovisual define como un instrumento esencial para el cumplimiento de sus funciones la potestad sancionadora.

En otro orden de cosas la Abogada de la Generalitat sostiene que la remisión al reglamento y a los códigos deontológicos, así como la reproducción de derechos constitucionales para la determinación de las conductas que deban ser calificadas como infracciones, no supone una vulneración del principio de legalidad ni del principio de tipicidad, puesto que el contenido de lo que deba ser calificado como infracción se encuentra ya definido en la Ley, acudiéndose a las instrucciones del Consejo Audiovisual de Cataluña sólo cuando sea necesario su desarrollo, lo que es característico de los órganos independientes cuya actividad se enmarca en la co-regulación. El contenido de las obligaciones de conducta establecido en la Ley permite conocer los elementos esenciales de la conducta antijurídica respetándose la reserva de ley que no excluye, sin embargo, la colaboración del Consejo Audiovisual de Cataluña (STC 207/1990, de 17 de diciembre) para concretar los conceptos jurídicos establecido en la Ley —siempre que dicha especificación sea lógica y permita prever con seguridad las características de las conductas susceptibles de sanción, lo que se verifica en el caso de la Ley 22/2005—.

Continúa argumentando la Letrada de la Generalitat que la sanción de clausura temporal o de cese definitivo de las emisiones (previsto en el art. 136.2 LCA) no resulta contraria al principio «non bis in idem» sino que responde a la previsión de la reincidencia como criterio de graduación (en este caso el tratamiento agravado) bien de la calificación de la conducta, bien de la sanción a imponer. La sanción se agrava por un hecho nuevo que, conectado con los anteriores, revela una cierta actitud del infractor que lleva al legislador a establecer un mayor reproche. En la misma línea, señala la Abogada, la posibilidad de acordar, durante la tramitación de un procedimiento sancionador, una medida cautelar de suspensión de eficacia de la licencia [arts. 116.1.a) y 140 de la Ley 22/2005] no vulnera la libertad de información siempre que existan razones que justifiquen su imposición para asegurar el resultado de la decisión final.

De otro lado, las sanciones de cese temporal o definitivo de las emisiones no contrarían el principio de personalidad de las penas como sostienen los recurrentes. El hecho de imponerse no sobre el profesional de la comunicación que haya llevado a cabo la conducta infractora sino sobre el titular del medio responde, precisamente, al hecho de que la obligación de garantizar la formación de una opinión pública libre que se recoge en la Ley 22/2005 se dirige directamente al titular del medio, sin que este tipo de previsiones sean ajenas a nuestro ordenamiento que reconoce la responsabilidad de las personas jurídicas.

Tampoco la coincidencia de la previsión del artículo 80 de la Ley 22/2005 sobre la imposibilidad de que los contenidos audiovisuales inciten al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad, previsión cuyo incumplimiento comportará la preceptiva sanción, con la conducta tipificada en el artículo 510 del Código penal, supone una vulneración del «non bis in idem». No basta, alega la Letrada de la Generalitat, con que se produzca la aparente identidad de conducta sino que para constatar la infracción del «non bis in idem» es preciso que a la sanción administrativa se le una la sanción penal impuesta al mismo sujeto, por los mismos hechos y con el mismo fundamento, respetándose en todo caso la prejudicialidad penal, tal como se prevé en las normas reguladoras del procedimiento sancionador establecidas en la Ley 30/1992 (art. 133). Todavía en relación con la infracción del principio «non bis in idem», se pone de manifiesto en las alegaciones que la posibilidad de no renovar la licencia a quien hubiese sido sancionado más de dos veces por dos infracciones graves o una muy grave, prevista en el artículo 55.4 e) de la Ley 22/2005, no constituye una nueva sanción (STC 5/2004, de 16 de enero, FJ 9) sino que debe calificarse como un restablecimiento de la legalidad infringida que, aun comportando una consecuencia jurídica desfavorable, no constituye una sanción.

Por lo que respecta a la regulación del pluralismo de los medios de comunicación contenida en la Ley catalana, se cuestiona por los recurrentes que pueda suponer algo más que un límite «ex ante» afectando así al mantenimiento o continuidad del medio, en

el sentido previsto en los artículos 40.4, 55.4.a) y 116.2 de la Ley 22/2005, que anudan a la infracción del citado principio y sus correspondientes obligaciones la posibilidad de dejar sin efecto o no renovar títulos habilitantes ya otorgados. La Letrada de la Generalitat califica de artificioso este argumento por cuanto resulta evidente que la situación de concentración verificada al inicio de la actividad puede alterarse con posterioridad sea por modificación en el accionariado, por alteración en el número de ofertas de servicios de comunicación audiovisual o por modificaciones sustanciales de la oferta, siendo necesario, entonces, adoptar las medidas correctoras que prevé el artículo 42 de la Ley 22/2005, de forma plenamente respetuosa con las previsiones constitucionales.

b) El segundo bloque de alegaciones se centra en sostener que la regulación del régimen lingüístico de los medios de comunicación en Cataluña no resulta contrario al régimen de cooficialidad lingüística establecido en el artículo 3 CE ya que sólo se determina que la lengua catalana (y en el Valle de Arán, la aranesa) sea la lengua de uso normal por los prestadores de servicios de comunicación públicos [arts. 32.3.c) y 86.1 de la Ley 22/2005] remitiendo a las previsiones de la Ley de política lingüística para los prestadores de servicios de comunicación sometidos a licencia (art. 86.2 de la Ley 22/2005) y estableciendo para los distribuidores de servicios de comunicación la obligación de garantizar que la mayor parte de los canales que ofrezcan estén en lengua catalana (y el aranés en el Valle de Arán).

Debe partirse, sostiene la Abogada de la Generalitat, de que la lengua propia de Cataluña, según el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), es el catalán que es además idioma oficial de Cataluña como el castellano. Del régimen de cooficialidad, el Tribunal Constitucional ha derivado no sólo la coexistencia sino la convivencia entre ambas lenguas (STC 337/1994, FJ 6); convivencia que respeta plenamente la Ley 22/2005. El Tribunal constitucional ha reconocido que de la convivencia de ambas lenguas deriva, de un lado, la obligación de fomento y protección de las lenguas para conseguir el pleno bilingüismo (permitiendo la adopción de medidas de discriminación positiva para corregir positivamente una situación histórica de desigualdad frente al castellano) y, de otro lado, la obligación de garantizar la no discriminación lingüística.

Las previsiones de la Ley 22/2005 no hacen sino enmarcarse, se sostiene en el escrito de alegaciones, en el marco de respeto al pluralismo lingüístico previsto específicamente en materia de medios de comunicación en el artículo 4.c) de la Ley 4/1980, de 10 de enero, del estatuto de radio y televisión; en el artículo 5.c) de la Ley 46/1983, de 20 de diciembre, reguladora del tercer canal y en el artículo 3 de la Ley 10/1988 de televisión privada. Principio de garantía del pluralismo que, en el ámbito de Cataluña, se ha recogido en la Ley creadora de la corporación de radio y televisión y regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalitat de Cataluña y la Ley 8/1996, de 5 de julio, de regulación de la programación audiovisual distribuida por cable. El régimen lingüístico en relación a las obligaciones de presencia de lenguas catalana y aranesa en los medios de comunicación establecido en el artículo 25 de la Ley de política lingüística –determinando que la lengua normalmente usada es el catalán– no excluye el uso de la lengua castellana tal como confirmó el Tribunal Constitucional en su STC 337/1994, de 23 de diciembre, en relación a la anterior Ley de normalización lingüística. En resumen, la argumentación de la Abogada de la Generalitat se centra en que las previsiones de uso normal del catalán en los medios públicos (en cumplimiento de una misión de servicio público «ex» artículos 26 y 32 de la Ley 22/2005); el establecimiento de una cuota del 50 por 100 de uso de catalán en los servicios de televisión local o de proximidad (art. 53.2 de la Ley 22/2005) y la configuración del porcentaje de uso de catalán como criterio de adjudicación de las licencias otorgadas por la Generalitat de Cataluña –que puede ser modulada en función de las características socioculturales– (art. 52 de la Ley 22/2005), no implican una exclusión del castellano sino que suponen una medida de fomento del uso del catalán dada su situación minoritaria en el ámbito audiovisual y la necesidad de corregir el desequilibrio existente.

De otro lado, los criterios para definir lo que ha de considerarse como una obra catalana «ex» artículo 120 de la Ley 22/2005 se establecen –de la misma manera que en



la legislación estatal se define obra europea— a los efectos de determinar los posibles destinatarios de ayudas públicas, partiendo de que el mantenimiento de medidas de protección al sector del cine y a la industria audiovisual en cuanto industria cultural (tal como se describe en la resolución del Consejo de la Unión Europea, de 12 de febrero de 2001) es compatible con la libertad de distribución de obras y contenidos audiovisuales.

c) En el tercer bloque de alegaciones de la Generalitat de Cataluña se argumenta la ausencia de la extralimitación competencial aducida por los recurrentes. Así, la incidencia de determinados preceptos en el derecho a la libertad de información (cese de actuaciones, imposición de deber de transparencia, necesidad de obtener título habilitante previo al ejercicio de la actividad en algunos casos o atribución de potestad reglamentaria al Consejo Audiovisual de Cataluña) no infringe la reserva material de Ley Orgánica establecida en el artículo 81 CE. En primer lugar, señala la Abogada de la Generalitat, la reserva de Ley Orgánica no supone un título competencial habilitante para el Estado por lo que la argumentación de los recurrentes no puede ser aceptada. En segundo lugar, porque la interpretación de tal reserva ha de ser restrictiva, sin que quepa extenderla a cualquier regulación que afecte al derecho, tal como ha reiterado el Tribunal Constitucional (en particular, en el sector audiovisual, en la STC 127/1994, de 5 de mayo, en relación a la Ley de televisión privada 10/1988, de 3 de mayo).

De otro lado, y nuevamente en relación a los preceptos 116.a) y c); 136.1 a) y 136.2 de la Ley 22/2005, el establecimiento de las potestades del Consejo Audiovisual de Cataluña para sancionar y la regulación de dichas sanciones no vulnera la competencia del Estado ex artículo 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos, pues es doctrina del Tribunal Constitucional que dichas condiciones básicas hacen referencia al contenido primario de los derechos o a las posiciones jurídicas fundamentales, sin que quepa derivar una uniformidad que comporte un solapamiento de otros títulos competenciales (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7). El Tribunal Constitucional ha reconocido también, como se ocupa en señalar la Abogada de la Generalitat, que las Comunidades Autónomas pueden ejercer competencias sancionadoras cuando disponen de competencias normativas sobre una determinada materia (SSTC 123/2003, de 19 de junio, FJ 11; 124/2004, de 19 de julio, FJ 8, y 254/2004, de 23 de diciembre) siempre que no se introduzcan divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido; exigencias que se cumplen en este caso.

Descarta también la Letrada que las competencias que la Ley 22/2005 otorga en materia de dominio público radioeléctrico a la Generalitat de Cataluña supongan una invasión de la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones que ostenta el Estado conforme al artículo 149.1.21.<sup>a</sup> CE y que, según SSTC 278/1993, de 23 de septiembre y 168/1993, de 27 de mayo, se refiere a los aspectos técnicos o de soporte. Constatada la evolución tecnológica del sector, la Abogada de la Generalitat señala que debe partirse del carácter instrumental del título de telecomunicaciones en relación al título concerniente a la regulación de los medios de comunicación social; premisa que permite la previsión de mecanismos de participación de la Generalitat en la planificación estatal del espacio radioeléctrico asegurando así la coherencia de la gestión del espectro por su incidencia directa en el sector audiovisual. La participación prevista en la Ley 22/2005 se limita a la emisión de un informe previo a la habilitación de bandas, canales y frecuencias que afecten al territorio de Cataluña en relación a la defensa del pluralismo lingüístico y cultural y a la prestación de servicios audiovisuales. En definitiva, las funciones que la Ley autonómica otorga al Gobierno de la Generalitat en relación a la planificación del espectro lo son por su conexión y su relación instrumental con la competencia propia en materia de medios de comunicación social, sin que ello suponga negar la competencia estatal a la que deberá sujetarse, en todo caso, el ejercicio de tales facultades.

En lo concerniente a la pretendida invasión de la competencia exclusiva del Estado para dictar las normas básicas en materia audiovisual respecto de la determinación de la duración del título habilitante y del establecimiento de los supuestos en que será posible su renovación, subraya la Letrada, invocando la STC 127/1994, de 5 de mayo, FFJJ 7 y 8, que es la Generalitat de Cataluña quien dispone de competencia para determinar el



régimen jurídico de los plazos y del procedimiento de adjudicación de los títulos habilitantes. Así, el Tribunal Constitucional ha establecido que el otorgamiento de concesiones para la gestión indirecta del servicio de televisión forma parte del ámbito material de la regulación de los medios de comunicación audiovisual, por lo que también lo es la regulación del procedimiento de adjudicación de las concesiones y sus facultades accesorias, como la potestad de inspección o la de imposición de sanciones.

Sostiene a continuación la Abogada de la Generalitat que, contra lo sostenido en el recurso de inconstitucionalidad, la Ley 22/2005 no impone la gestión directa del servicio público audiovisual de ámbito local como única alternativa sino que, en la regulación del servicio público del audiovisual de Cataluña, se define el servicio público audiovisual local como aquél que se presta directamente por la administración –estableciendo la Ley las diversas categorías de entes públicos que pueden asumir tal gestión directa (competencia exclusiva de Cataluña según la propuesta del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006)– sin que eso impida la prestación privada de servicios audiovisuales de carácter local que se regulan en otro título de la Ley.

Por último señala la Letrada que no se produce la injerencia en la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales que pretenden los recurrentes al interpretar el contenido del artículo 126 de la Ley 22/2005. El mencionado precepto se limita, con el objetivo de fomentar el sector audiovisual catalán, a recoger medidas de promoción como pueda ser la firma de convenios con otras Comunidades Autónomas y con otras entidades territoriales que no pertenezcan al Estado español; previsiones que deberán llevarse a cabo de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 145 CE y 27 EAC. En este sentido, la propuesta de nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge de manera explícita la capacidad de la Generalitat para promover la cooperación con otras regiones europeas con las que comparta, entre otros, intereses de carácter cultural. Por otra parte se trata de previsiones que no resultan ajenas a nuestro sistema jurídico como lo demuestra la ratificación por el Estado español del convenio marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades y autoridades territoriales de 1980.

7. Mediante escrito presentado el 30 de junio de 2006, la Letrada del Parlamento de Cataluña comparece y presenta escrito de alegaciones solicitando la desestimación íntegra del recurso de inconstitucionalidad.

Como consideración preliminar, señala la Letrada del Parlamento, que la norma impugnada no pretende la creación de un espacio de comunicación audiovisual propio de Cataluña sino la adecuación de la regulación del sector a las nuevas tecnologías y al nuevo contexto, dado el carácter obsoleto, fragmentario y asistemático de la regulación básica estatal que, a pesar de las anunciadas reformas, sólo ha aprobado la Ley 17/2006, de 5 de junio, que regula exclusivamente el régimen de la radio y la televisión de titularidad estatal. Ante las diferentes opciones que se le presentaban, la Comunidad Autónoma de Cataluña eligió la de dictar una Ley que, partiendo de una determinada interpretación de los títulos competenciales y de las bases estatales, regulara el fenómeno de la comunicación audiovisual de forma integral, respetando el principio de neutralidad tecnológica y la garantía del ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en el artículo 20 CE. A continuación, la Letrada estructura sus alegaciones siguiendo el diseño marcado en el recurso de inconstitucionalidad.

a) Desde la perspectiva de las libertades fundamentales del artículo 20 CE y del derecho a la legalidad sancionadora ex artículo 25 CE en relación al régimen sancionador establecido en la ley autonómica y las potestades otorgadas al Consejo Audiovisual de Cataluña, sostiene la Letrada del Parlamento que la posibilidad de limitar la renovación del título habilitante, de acordar su revocación y de adoptar medidas cautelares que comporten la suspensión provisional de la eficacia o el cierre de las emisiones –como consecuencia de la emisión de contenidos ilícitos–, no sólo no es inconstitucional (bajo el prisma de los arts. 20 y 25 CE) sino que no resulta extraña a nuestro ordenamiento –así, entre otros ejemplos, cita el artículo 20.3 de la Ley 25/1994 de transposición de la Directiva 89/552 que prevé la imposición de sanciones que van desde la suspensión hasta la revocación del

título habilitante—. Este sistema ofrece además mayor garantía puesto que la sanción no es impuesta directamente por el ejecutivo sino por el Presidente de una autoridad cuyos miembros han sido elegidos en el Parlamento, sin que del texto constitucional se desprenda el monopolio judicial de la imposición de sanciones. El artículo 20.5 CE reserva a la autoridad judicial el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de impugnación, supuesto al que no puede equipararse la sanción de cierre de emisoras (SSTC 114/1987, de 6 de julio, y 31/1994, de 31 de enero) que no pretende «modular contenidos» con carácter previo a su emisión sino reaccionar ante la comisión de una infracción y, por tanto, ante el incorrecto ejercicio de las libertades reconocidas en el artículo 20 CE. No nos encontramos, remarca la Letrada, ante un supuesto de censura previa que restrinja o pueda tener un indeseado efecto disuasorio sobre las libertades de expresión y de información. En la misma línea, la imposición de medidas cautelares (art. 116.1 y 140 de la Ley 22/2005) para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera recaer en el correspondiente procedimiento sancionador tampoco vulnera en sí misma el artículo 20.2 y 5 CE puesto que su finalidad, subraya la Letrada, no es la de condicionar (previamente) la difusión de contenidos audiovisuales, ni puede interpretarse así el texto de la Ley 22/2005.

Continúa argumentando la Letrada del Parlamento de Cataluña que la posibilidad de sancionar –con la suspensión temporal (o definitiva) de la actividad– la falta de veracidad informativa y la no separación entre información y opiniones no resulta contraria al artículo 20 CE sino que, al contrario, pretende su plena eficacia. A pesar de su conexión, el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad de información tienen matices peculiares que modulan su tratamiento jurídico como ya se puso de manifiesto en la STC 105/1983, de 23 de noviembre. El derecho a la información consiste en el derecho a comunicar información veraz por cualquier medio de difusión (y el derecho a recibirla, desde una vertiente pasiva), siendo su objeto los hechos noticiables o noticiosos que, por su materialidad, pueden ser sometidos al control de su veracidad (STC 6/1988, de 21 de enero) exigiéndose un específico deber de diligencia al informador que ha de contrastar las informaciones que comunique con los hechos objetivos (STC 105/1990, de 6 de junio). La Ley 22/2005 se refiere a esta exigencia de comprobación razonable de la veracidad informativa. Las mismas reflexiones han de predicarse, argumenta la Letrada del Parlamento catalán, de la exigencia legal de separar opinión e información, pues debe identificarse el elemento que predomina en la comunicación de hechos o noticias (si opinión, si información) para aplicar las garantías específicas que corresponden al ejercicio de uno u otro derecho. De todo ello se desprende, según la Letrada, que la atribución al Consejo Audiovisual de Cataluña de la potestad para concretar mediante instrucción el concepto de veracidad y para establecer criterios en orden a la separación de opiniones e informaciones no puede reputarse en sí misma inconstitucional. A lo que se añade, sigue argumentando, que lo dispuesto en el artículo 132.1 d) de la Ley 22/2005 no significa que el contenido de la instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña forme parte del tipo de la infracción, sino que simplemente, y en tanto en cuanto explicita esos principios constitucionales, ayudarán al órgano sancionador a determinar el tipo.

El respeto a la exigencia del pluralismo como causa para determinar la no renovación, suspensión o cese definitivo de la licencia [«ex» arts. 40.4, 55.4.a) y 116.1.a) de la Ley 22/2005] tampoco puede considerarse inconstitucional, pues es requisito necesario para cumplir con la dimensión colectiva del derecho a la libertad de expresión garantizando, así, la trascendente función de formación de una opinión pública en asuntos de interés general que cumplen los medios. Se trata, así, de asegurar la existencia de un pluralismo interno y externo impidiendo que la propiedad o control de los medios de comunicación se concentre en unas pocas manos, compatibilizando el derecho fundamental a la libertad de comunicación con la garantía del pluralismo de medios y de contenidos. El sistema establecido en la Ley 22/2005 sigue las líneas del modelo francés y europeo, atribuyendo al Consejo Audiovisual de Cataluña la competencia para controlar el cumplimiento de los límites a la concentración de medios y a la modificación de su estructura accionarial que prevé la Ley, de modo que la afectación a esa pluralidad pueda comportar la imposibilidad

de prestar la actividad audiovisual o la revocación del título habilitante (art. 40.4 de la Ley 22/2005), sin que tales medidas tengan naturaleza de sanción. La no renovación de licencia prevista en el artículo 55.4.a) de la Ley 22/2005 procederá cuando el Consejo Audiovisual de Cataluña, aplicando los criterios establecidos en el artículo 43 de la Ley 22/2005 sobre la existencia de una posición dominante, verifique que el otorgamiento de una determinada licencia es incompatible con los nuevos parámetros que garantizan el pluralismo.

De otro lado, subraya la Letrada que las medidas de cese temporal o definitivo de las emisiones [art. 136.1.a) y 2 de la Ley 22/2005] se aplican en aquellos casos en los que, precisamente, se ha producido una extralimitación en el ejercicio de los derechos del artículo 20 CE; extralimitación que es susceptible de ser sancionada, sobre todo si vulnera derechos ajenos o lesiona otros bienes constitucionales. No puede pretenderse, por tanto, que la imposición de una sanción impuesta por la comisión de una infracción constituya una medida de efecto disuasorio o desalentador del ejercicio de las libertades de comunicación siempre que la sanción guarde la debida proporcionalidad (STC 136/1997, de 21 de julio). En esta línea, la previsión de emisión de pantalla en negro (con mensaje en blanco indicando la suspensión de la actividad) para el caso de suspensión provisional de las emisiones por la comisión de una infracción muy grave no resulta contraria al principio de proporcionalidad pues se trata de una medida de información al espectador.

En lo relativo a la supuesta vulneración de los principios del derecho sancionador que recoge el artículo 25 CE, señala en primer lugar la Letrada que lo previsto en el artículo 136.2 de la Ley 22/2005 no implica una vulneración del «non bis in idem» sino que se trata de la previsión de la reincidencia como criterio de graduación o tipificación de las sanciones. Y así, en el caso de que en el transcurso de un año se haya sancionado por la comisión de dos infracciones graves o una muy grave, o de dos o más graves, o de tres o más leves, la nueva infracción comportará el cese definitivo de la prestación del servicio audiovisual. Tampoco el artículo 80 de la Ley 22/2005, al establecer los principios básicos de la regulación del audiovisual (no incitación al odio por motivo de raza, sexo, religión o nacionalidad) supone una vulneración del mencionado principio «non bis in idem» en la medida en que el artículo 136 de la Ley 22/2005 remite a este artículo puesto que la prohibición de toda conducta que atente contra la dignidad de cualquier persona ha de ser garantizada. La coincidencia de los ordenamientos penal (art. 510 CP) y administrativo no comporta automáticamente la vulneración del «non bis in idem» puesto que la duplicidad de sanciones sólo se excluye cuando entre ellas existe identidad de sujeto, hecho y fundamento, por lo que la aparente duplicidad no es suficiente para entender que se produce la vulneración. Olvidan los recurrentes, señala la Letrada del Parlamento, que la Ley 22/2005 remite a la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, que en su artículo 133 prohíbe la doble sanción administrativa y penal, estableciendo una suerte de preferencia de la autoridad sancionadora sobre la autoridad administrativa en aquellos casos en que los hechos a sancionar puedan ser constitutivos de sanción administrativa y penal, además de la previsión de la prejudicialidad penal y la consecuente paralización del procedimiento administrativo. La previsión del artículo 55.4 de la Ley 22/2005 que contempla la posibilidad de no renovación de la licencia al operador que haya sido sancionado más de dos veces por infracción grave o por una muy grave, no constituye, en la línea de lo argumentado para el artículo 136 de la Ley 22/2005, una vulneración del principio *non bis in idem*, puesto que tal medida no tiene carácter de sanción (STC 5/2004, de 16 de enero).

Frente a las alegaciones de los recurrentes relativas a la vulneración del principio de personalidad de la pena por parte de los preceptos que prevén la imposición de sanciones de cese temporal o definitivo [arts. 116.1.a) y c) y 136.2 de la Ley 22/2005] alude, en primer lugar la Letrada, al principio de responsabilidad de las personas jurídicas, siendo evidente a partir del mismo que la sanción de cese puede afectar a terceros no responsables sin que ello suponga vulneración de sus derechos. El medio de comunicación tiene una responsabilidad editorial sobre los contenidos que emite por lo que el argumento de la desproporción de la sanción decae necesariamente. El argumento de que se vulnera

el principio de personalidad de la pena porque al sancionarse indirectamente al público que se ve privado de las emisiones del medio de comunicación de que se trate resulta, al entender de la Letrada del Parlamento, falaz pues lo que se pretende con estas medidas es, precisamente, la garantía del derecho a recibir información veraz que contribuya a la formación de una opinión pública libre.

Finalmente, en este primer bloque de alegaciones, descarta la Letrada del Parlamento de Cataluña que se produzca una vulneración del principio de legalidad penal, como consecuencia de la remisión que el artículo 132.b) de la Ley 22/2005 realiza al artículo 80 de la Ley 22/2005 para determinar si se ha producido el incumplimiento de los principios básicos de la regulación audiovisual que, al entender de los recurrentes son sumamente genéricos y vulneran el principio de tipicidad de las infracciones. Se cumplen, sin embargo, las exigencias de «lex certa» y previa, que exige el artículo 25 CE sin que la Ley 22/2005 prevea una remisión reglamentaria que haga posible una regulación independiente, pues la eventual participación del Consejo Audiovisual de Cataluña en la concreción de los principios básicos de los contenidos audiovisuales cuyo incumplimiento se tipifica como infracción queda suficientemente determinada en sus elementos esenciales al concretarse en el artículo 80 de la Ley 22/2005 el alcance de cada uno de esos principios. La remisión del artículo 132 de la Ley autonómica a la correspondiente instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña para explicitar tales principios y contribuir a determinar si se ha cometido la infracción resulta congruente con la habilitación para el ejercicio de su potestad reglamentaria contenida en el artículo 77 de la Ley 22/2005.

b) En lo concerniente a la pretendida infracción del régimen lingüístico establecido en el artículo 3 CE por las diversas obligaciones que, al respecto del uso «normal» de la lengua catalana (y el aranés en el Valle de Arán), contiene la Ley 22/2005 [arts. 32.3.c); 52.1.b), 53.1.f), 86.1 y 3 y 120.2 y 3 de la Ley 22/2005] recuerda la Letrada que el régimen de cooficialidad lingüística establecido en la Constitución supone la convivencia de dos lenguas oficiales en un mismo territorio –dándose relevancia jurídica en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2, al término «propia» que define al catalán como lengua propia de Cataluña–. La convivencia de dos lenguas oficiales comporta, según el Tribunal Constitucional, dos consecuencias: a) la obligación de fomento y protección de las lenguas para conseguir el pleno bilingüismo, lo que legitima la adopción de medidas de discriminación positiva con el objeto de conseguir dicha igualdad y b) la obligación de garantizar la no discriminación por motivos de lengua. La Letrada reitera, de forma prácticamente idéntica, las alegaciones de la Abogada de la Generalitat en este punto, remarcando, por tanto, que el uso del término «normal» no supone exclusión del castellano y que el establecimiento de cuotas de programación en catalán o su configuración como un requisito de adjudicación de licencia son medidas de fomento del catalán dada su situación minoritaria en el panorama audiovisual español, en aplicación de la Ley de normalización lingüística (avalada por el Tribunal Constitucional). En el mismo sentido, concluye la Letrada, deben calificarse las medidas tendentes a definir lo que sea una obra catalana a efectos de las subvenciones al audiovisual que pueda establecer el Gobierno de la Generalitat (art. 120 de la Ley 22/2005), en la misma línea que la definición de obra europea contenida en la Ley 7/2010, a efectos de garantizar la diversidad de contenidos.

c) En su último bloque de alegaciones, y como cuestión previa al análisis competencial, remarca la Letrada del Parlamento catalán que la regulación de la Ley 22/2005 no infringe la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 81 CE; reserva que, además, no supone un título competencial habilitante para el Estado (STC 173/1988, de 3 de octubre, FJ 7, por lo que la tesis de los recurrentes de que se invade la competencia estatal por afectar a materias reservadas a la Ley Orgánica no puede compartirse. A lo anterior se añade que la regulación contenida en la Ley 22/2005 no supone un desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas en el sentido previsto en el artículo 81 CE, tal como el propio Tribunal Constitucional especificó en la STC 127/1994, de 5 de mayo, en relación a la Ley 10/1988 de regulación de la televisión privada, Sentencia en la que se insiste en el carácter rigurosamente excepcional de la Ley Orgánica y en que no todo lo que afecte a los derechos fundamentales supone un «desarrollo directo» o una regulación



de los aspectos esenciales del derecho que requiera de Ley Orgánica. La clave reside, señala la Letrada con mención de la STC 292/2000, de 30 de noviembre, en la distinción entre una regulación que impone límites a un derecho fundamental –tarea que corresponde al legislador orgánico– y otra que regula las condiciones de ejercicio de dicho derecho –tarea que, en este caso, corresponde al legislador ordinario–. En la concreta materia del audiovisual, el Tribunal Constitucional ha distinguido, a su vez, entre los derechos garantizados en el artículo 20.1 CE y los derechos a instaurar soportes, instrumentos o medios para el ejercicio de dichas libertades, aspecto éste segundo, en el que la libertad de configuración del legislador ordinario es mayor.

Despejada ya la cuestión relativa al vehículo normativo utilizado para establecer la regulación del audiovisual catalán, manifiesta la Letrada que el sistema de sanciones establecido en la Ley 22/2005 (con sanciones que pueden diferir de las previstas en la ley estatal) no vulnera la competencia estatal ex artículo 149.1.1.<sup>ª</sup> CE por cuanto, como ha reiterado el Tribunal Constitucional (SSTC 123/2003, de 19 de junio, y 254/2004, de 23 de diciembre, entre otras), las Comunidades Autónomas pueden aprobar normas sancionadoras cuando, como es el caso, tienen competencia normativa sobre la materia de que se trate, si bien tales disposiciones deben acomodarse a las garantías del procedimiento sancionador y no introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto de otras partes del territorio; límites, ambos, que se respetan en la Ley 22/2005.

Al entender de la Letrada, tampoco la regulación contenida en los artículos 6; 15.2; 17 a 22; 36.2; 70.1, 7.a) y 8; 112.2.h), j) y k) y 127.2 de la Ley 22/2005 infringe el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de medios de comunicación social. En este sentido señala la Letrada en primer lugar que la obsolescencia y falta de coherencia del modelo regulatorio audiovisual de los años 80 hace difícil establecer con claridad cuáles son las bases que deben ser respetadas y que el cambio tecnológico, la convergencia de medios y la globalización económica requieren de una adaptación del marco legal vigente que resulta insuficiente e inadecuado a la realidad. En este sentido la regulación catalana –remarca la Letrada aludiendo al comité de expertos nombrado por el Gobierno para la reforma de la legislación audiovisual, a la posterior aprobación de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal o al proyecto de Ley general de comunicación audiovisual– va en la misma línea que la tendencia apuntada por el Estado en la conformación de un nuevo modelo del audiovisual.

A continuación, y tras hacer referencia a los criterios constitucionales de deslinde entre los títulos competenciales fijados en los apartados 21 y 27 del artículo 149 CE (con mención a la STC 278/1993, de 23 de septiembre y 244/1993, de 15 de julio), la Letrada del Parlamento catalán señala que, si bien es cierto que la regulación de los aspectos técnicos o de soporte quedaría en principio en manos del Estado a quien corresponde la ordenación del espectro radioeléctrico, no puede dejar de tenerse en cuenta que dicho espacio radioeléctrico se configura como un elemento instrumental de la actividad de comunicación audiovisual, lo que permite que la Generalitat de Cataluña también ejerza potestades en relación a su uso. La progresiva conexión de las redes y servicios con ámbitos diversos de la vida social y económica (seguridad, educación, medios de comunicación, sociedad de la información) exige la inclusión de un buen número de aspectos regulatorios dentro de la materia correspondiente a cada sector y no dentro del ámbito genérico de las telecomunicaciones, sobre todo, en el ámbito que nos ocupa, una vez superada la escasez del espectro radioeléctrico que justificaba la gestión unitaria del espectro radioeléctrico por el Estado. Por ello, concluye la Letrada del Parlamento, parece necesario dar un nuevo alcance al título competencial que permita que la regulación de ciertos aspectos de materia de comunicaciones electrónicas directa e indisolublemente vinculados a la prestación de servicios de comunicación audiovisual forme parte de la competencia de desarrollo legislativo autonómico contemplada en el artículo 149.1. 27 CE. Conforme a esta interpretación, resultan plenamente constitucionales los artículos 17 a 22, 70.8, 112.h), j) k) y 127.2 puesto que la funciones otorgadas a la Generalitat en relación al espectro radioeléctrico tienen un carácter instrumental respecto de su competencia en



materia de medios de comunicación social, sin negar la competencia estatal en materia de planificación del espectro radioeléctrico.

En relación a la configuración del servicio audiovisual como un servicio de prestación libre sometido únicamente a comunicación previa o a licencia en caso de uso del espectro ex artículo 3 de la Ley 22/2005 entiende la Letrada que no se vulneran las competencias básicas estatales ni desde una perspectiva material ni desde una perspectiva formal. Así, materialmente hablando, la regulación contenida en la Ley 22/2005 se orienta a garantizar un acceso ordenado, igualitario y proporcional, velando por el equilibrio entre la libertad de expresión e información y la libertad de prestación de servicios y cumpliendo los términos en que el Tribunal Constitucional entiende que han de moverse las bases estatales en esta materia ex STC 127/1994, resultando irrelevante, desde esta perspectiva, que en vez de término «concesión» se utilice el de «licencia». Desde una perspectiva formal, la Ley 17/2006 ha derogado el Estatuto de radio y televisión de 1980 y, por tanto, la calificación de los servicios audiovisuales como servicios públicos esenciales reservados al Estado, y si bien es cierto que la Ley 4/1980 sigue siendo de aplicación a los efectos previstos en la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión y en la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de televisión privada, lo que añade más complejidad al marco legal vigente, también lo es que contribuye a reafirmar la adecuación de lo dispuesto por el legislador estatal al marco básico.

De otro lado, conforme a reiterada doctrina constitucional (STC 127/1994, FJ 7) una vez reconocida la competencia autonómica para otorgar concesiones en esta materia, dicha competencia lleva aparejada las potestades accesorias necesarias para la ordenación del régimen jurídico del título habilitante en relación a los plazos y procedimiento de adjudicación, por lo que las previsiones del artículo 55 de la Ley 22/2005 resultan plenamente constitucionales.

En lo concerniente a la prestación del servicio audiovisual público local, el recurso de inconstitucionalidad, señala la Letrada, se basa en una interpretación errónea del artículo 32 de la Ley 22/2005 pues en realidad el mencionado precepto no impone, como se pretende, la prestación directa del mismo. La Ley impugnada diferencia entre los servicios públicos prestados directamente por la Generalitat de Cataluña y los entes locales (o consorcios que éstos creen) y la prestación de servicios de comunicación audiovisual por parte de sujetos privados sometidos a licencia o régimen de comunicación previa, por lo que nada impide que la emisión de televisión local o de proximidad se lleve a cabo por privados con licencia cuando ésta sea necesaria.

Finalmente, concluye la Letrada reiterando en este sentido las alegaciones de la Abogada de la Generalitat, la facultad que otorga el artículo 126 de la Ley 22/2005 a la Generalitat para promover un espacio audiovisual catalán en todos los territorios del ámbito lingüístico catalán o para suscribir convenios a fin de que los servicios de comunicación audiovisual se puedan emitir en territorios con los que la Comunidad Autónoma tenga espacios radioeléctricos colindantes, en nada vulnera la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales que el artículo 149.1.3 CE reconoce al Estado. Y ello porque, lógicamente, el ejercicio de dichas facultades se realizará teniendo en cuenta las previsiones del artículo 145 CE y del artículo 17 EAC (art. 178 en el proyecto EAC 2006) –contando además con ejemplos previos de este tipo de actuación, como el Convenio suscrito por el Estado con la República Francesa en el que se prevé que la Comunidad Autónoma de Cataluña puede emprender acciones de cooperación transfronteriza– y porque forma parte de las competencias de fomento y proyección de la lengua y cultura catalanas a través de los medios de comunicación.

8. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal Constitucional el 2 de agosto de 2013 los Abogados de la Generalitat que tienen conferida su defensa y representación procesal y, en escrito registrado en la misma fecha, el Letrado del Parlamento de Cataluña formularon la recusación del Excmo. Sr. Presidente del Tribunal en relación, entre otros, a este recurso de inconstitucionalidad. En fecha de 17 de septiembre de 2013 el Pleno del Tribunal Constitucional dictó Auto acordando inadmitir la recusación promovida por la Generalitat de Cataluña y el Parlamento catalán. Presentados

sendos recursos de súplica por los Letrados de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña, el Pleno acordó su inadmisión de conformidad con la remisión prevista en el artículo 80 LOTC a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en materia de recusación, cuyo artículo 228.3 resulta de aplicación.

9. Por providencia de 4 de julio de 2017 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia ese mismo día.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra los artículos 3.2; 6; 15.2 (sólo en relación con la expresión «si procede»); 17; 18; 19; 20; 21; 22; 32.2; 32.3 c); 36.2; 36.3; 37.1; 40.4; 48.a) y b); 52.1.b); 53.1.f); 55.1; 55.2; 55.4.a), b) c) y e); 70.1; 70.7.a); 70.8; 80; 86.1; 86.3; 111.2.h), j) y k); 115.g); 116.1.a) y c); 116.2; 117; 120.2; 120.3; 126.1; 126.3; 127.1; 127.2; 128.1.a); 132.b); 136.1.a); 136.2 y 140 de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña.

Como se ha visto con más detalle en los antecedentes de esta resolución, los Diputados recurrentes consideran que los preceptos de la Ley autonómica que prevén la posible adopción de medidas cautelares o de sanciones que implican el cese provisional o definitivo de la actividad audiovisual vulneran el artículo 20 CE –al suponer un control equivalente a la censura prohibida en el artículo 20.2 CE o necesitado en todo caso de autorización judicial–; así como el derecho a la legalidad sancionadora, el principio «non bis in idem» y el principio de proporcionalidad del artículo 25 CE. De otro lado, estiman los recurrentes que la previsión del «uso normal» de la lengua catalana (y aranés en el Valle de Arán) en los medios públicos de comunicación audiovisual y otras disposiciones en materia lingüística contenidas a lo largo del articulado de la Ley catalana de comunicación audiovisual infringen el régimen de cooficialidad lingüística establecido en el artículo 3 CE. Aducen asimismo los recurrentes que la regulación de determinados preceptos de la Ley autonómica infringen la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81 CE al desarrollar aspectos esenciales de las libertades de expresión e información del artículo 20.1.a) y d) CE que hubiesen requerido de ley orgánica. Desde la perspectiva competencial se argumenta la inconstitucionalidad de la regulación del espacio radioeléctrico contenida en la norma impugnada por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21.<sup>a</sup> CE); así como la contradicción de otros de sus preceptos, relativos al régimen jurídico de las licencias o al modo de gestión del servicio audiovisual público de ámbito local, con las bases dictadas por el Estado en materia de medios de comunicación social (art. 149.1.27.<sup>a</sup> CE) y también por invadir las competencias del Estado previstas en los artículos 149.1.1 y 149.1.3 CE.

Por su parte, las representaciones procesales de las instituciones autonómicas comparecidas se oponen al anterior planteamiento con argumentos similares. Por lo que respecta a la pretendida vulneración de los artículos 20 y 25 CE, alegan que el cese provisional y el cese definitivo de emisiones son medidas de control «ex post» que no suponen censura previa y resultan conformes al principio de proporcionalidad. En lo concerniente a la previsión de la lengua catalana como la lengua «normalmente» utilizada en el servicio público audiovisual, ambas representaciones ponen de manifiesto que se trata de una medida de normalización lingüística que tiene por objeto la protección de la lengua catalana, de presencia minoritaria en los medios de comunicación. Por otra parte, la regulación contenida en la Ley catalana no infringe la reserva de ley orgánica pues, según se alega, esta ha de circunscribirse a la regulación del desarrollo del contenido esencial del derecho concernido y no a cualquier regulación que tenga incidencia en el ejercicio del derecho. En lo relativo a la pretendida invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, tanto la Letrada de la Generalitat como la Letrada del Parlamento, remarcan que la evolución tecnológica y económica del sector de las telecomunicaciones, así como la convergencia constatada de este sector con los sectores de la informática y del audiovisual, obligan a replantear el alcance de la

competencia estatal sobre telecomunicaciones. Así, el principio de neutralidad tecnológica que preside la regulación de los medios de comunicación ha de comportar la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Cataluña pueda regular la gestión de aquellos aspectos técnicos, incluido el espacio radioeléctrico, directamente vinculados a la prestación del servicio de comunicación audiovisual pues, en caso contrario, se estarían vaciando sus competencias en esta materia. Por último, y por lo que concierne al artículo 149.1.27 CE, señalan ambas representaciones que la competencia autonómica para el otorgamiento de licencias ha de comportar necesariamente la potestad para establecer la regulación del mencionado título habilitante.

2. En primer lugar, debemos precisar el objeto del recurso teniendo en cuenta las incidencias habidas desde su interposición y aplicando el criterio reiterado de este Tribunal según el cual «en el ámbito del recurso de inconstitucionalidad, recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento, carecería de sentido un pronunciamiento sobre normas ya expulsadas de dicho ordenamiento, si bien cuando lo que se trata en realidad es una controversia competencial, habremos de pronunciarnos sobre su titularidad en la medida en que se trate de una competencia controvertida o de que la disputa esté todavía viva [por todas, STC 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 a)]» (STC 235/2012, de 13 de diciembre, FJ 2).

a) Por ello debemos plantearnos, en particular, la vigencia de la impugnación dirigida contra el artículo 120.2 y 3 de la Ley 22/2005 en tanto en cuanto todo el precepto ha sido derogado por la Ley catalana 20/2010, de 7 de julio, del cine.

El artículo 120 de la Ley 22/2005, relativo a «las políticas de impulso del sector audiovisual», establecía en sus apartados segundo y tercero los criterios para priorizar las obras y contenidos audiovisuales que podían ser objeto de las medidas de fomento, promoción y protección establecidas por la Generalitat de Cataluña: en concreto, haber sido producidas originariamente en catalán o aranés y tener un 51 por 100 de los responsables artísticos, técnicos o de contenidos residentes en territorios comprendidos en ámbitos lingüísticos de habla catalana. Además, el apartado tercero exigía el cumplimiento añadido de alguna de estas condiciones: ser realizadas, las obras, por uno o más productores establecidos en Cataluña u otros territorios lingüísticos del catalán o aranés; o tener una producción supervisada y controlada por un productor, o más, establecido en Cataluña u otros territorios lingüísticos del catalán o aranés, o tener una contribución mayoritaria de productores establecidos en Cataluña o en otros territorios de lengua catalana en supuestos de coproducción. La Ley catalana del cine, que tiene por objeto el establecimiento de políticas de fomento de los sectores audiovisual y cinematográfico, establece los nuevos criterios que habrán de tomarse en consideración en el proceso de valoración y otorgamiento de ayudas de los fondos correspondientes de la Generalitat de Cataluña. En la citada Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine (objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 7454-2010 en relación al artículo 38 que establece una serie de obligaciones lingüísticas dirigidas a distribuidores y exhibidores que se encuentra pendiente de resolución) los criterios se definen por referencia al valor artístico y cultural de la obra cinematográfica o audiovisual; a la inversión de recursos y el gasto efectuado en Cataluña; al rendimiento económico obtenido; a la existencia de versión original catalana u occitana en su variante aranés o a la colaboración entre las empresas catalanas del sector, entre otros.

La controversia que plantean los recurrentes respecto del artículo 120.2 y 3 de la Ley 22/2005 se circunscribe a la vulneración de los artículos 3, 14, 20 y 139 CE al entender que los criterios, que acabamos de transcribir, introducen una discriminación positiva con apoyo en dos factores –la lengua original de la producción y el criterio de «residencia en Cataluña» de los productores– que no solo infringe el deber de paridad lingüística que impone el artículo 3 CE sino que constituye una medida que obstaculiza la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes por todo el territorio español. No se cuestiona, por tanto, la competencia del legislador catalán para establecer y regular políticas de fomento del cine y la industria audiovisual catalanes, sino

que se trata de una impugnación del contenido material del precepto en lo concerniente al contenido de cada uno de los criterios/parámetros que lista el artículo 120 de la Ley 22/2005.

Debemos por tanto declarar la pérdida de objeto del recurso en lo concerniente a este concreto precepto puesto que, al encontrarnos en el ámbito del recurso abstracto de inconstitucionalidad que no plantea una controversia competencial, la derogación del artículo 120 de la Ley 22/2005 hace desaparecer de forma sobrevenida su objeto.

b) Por otro lado, y en segundo lugar, la propia Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña ha sido objeto de reciente transformación por la Ley catalana 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de diversas leyes en materia audiovisual, afectando a varios de los preceptos impugnados en este recurso. Así ocurre, por ejemplo, con el artículo 36 de la Ley 22/2005 del que se impugnan los apartados segundo y tercero al que se añade un nuevo párrafo en el que se prevé la posibilidad de que los operadores privados puedan emitir, además de los mensajes publicitarios, contenidos audiovisuales encargados por las Administraciones públicas; o con el artículo 111.2.j) de la Ley 22/2005 que, en materia de competencias del Gobierno de la Generalitat, agrega una nueva faceta permitiéndole «tomar las medidas de protección activa del espectro de acuerdo con la normativa vigente»; con el artículo 117 de la Ley 22/2005 que, en un nuevo inciso final, precisa que las instrucciones «como normas de naturaleza reglamentaria deben respetar los principios de simplificación administrativa, menor restrictividad y libre competencia», y, finalmente, con el apartado segundo del artículo 127 de la Ley 22/2005 que tras su reforma prevé, respecto de la potestad de inspección de los aspectos técnicos de la prestación de los servicios de comunicación, que ésta se ejercerá «en todo caso, en los supuestos de prestación de servicios audiovisuales sin haber obtenido el título habilitante a que se refiere el artículo 37.2».

Algunas de estas modificaciones a la Ley 22/2005 introducidas por la Ley 2/2012, de 22 de febrero, han sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado que se tramita con el número 6687-2012. En lo que afecta a este proceso constitucional las mencionadas reformas no afectan a las controversias planteadas respecto de los artículos 36.2, 111, 117 y 127.2 de la Ley 22/2005 puesto que, en realidad, la Ley 2/2012, de 22 de febrero, no hace sino añadir ciertas previsiones al tenor original de los citados preceptos que es el que se tendrá en cuenta a los efectos de resolución de este recurso.

c) Debe hacerse referencia a la Ley catalana 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, cuyo artículo 99 ha modificado la letra c) del artículo 1 de la Ley 22/2005, definiendo lo que deba entenderse por «producción propia», modificación que es ajena a la presente controversia constitucional y cuya disposición adicional vigésima sexta, que preveía la elaboración de un plan director relativo al sector de las telecomunicaciones, además de no afectar a los preceptos impugnados, fue declarado inconstitucional por la STC 128/2016, de 7 de julio.

d) Por otra parte, y para acabar de delimitar el objeto de este proceso, hay que tener en cuenta que en la demanda se identifican determinados preceptos como impugnados sobre los que después no se formula alegación o reproche de inconstitucionalidad alguno, o se afirma meramente la infracción del título competencial sin desarrollo argumental posterior, incumpléndose por tanto la carga procesal que compete a los 50 Diputados recurrentes. Se trata, en concreto, de los artículos 115 g) y 140 que se mencionan a lo largo del escrito de alegaciones sin argumentar nada en particular o concreto al respecto.

Por ello, nuestro pronunciamiento debe centrarse en los aspectos señalados en la demanda «sin que este Tribunal pueda entrar en aquellos sobre los que el recurso, no solo carece de una argumentación suficiente que permita desvirtuar la presunción de validez de las leyes aprobadas» (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3), sino que, además, exceden de la pretensión planteada» (STC 8/2013, de 17 de enero, FJ 2). En efecto, «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves

cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 15 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13). Ello supone que no debe estimarse una pretensión que solo descansa en la mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación, de una supuesta afectación de títulos competenciales» [STC 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2.b)].

3. La Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña ha sido objeto de la STC 78/2017, de 22 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8112-2006, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, cuya relevancia en este proceso se refleja del siguiente modo:

a) Los Diputados recurrentes impugnan previsiones normativas que ya han sido declaradas inconstitucionales y nulas por la referida Sentencia: el artículo 18.2 de la Ley 22/2005, en el inciso «básicas» [STC 78/2017, FJ 6 B).b)]; las letras a) y b) del artículo 19 de la Ley 22/2005 [STC 78/2017, FJ 6 B).c)]; el apartado segundo del artículo 22 [STC 78/2017, FJ 6 B).f)]; los apartados primero y segundo del artículo 55 [STC 78/2017, FJ 13 b)]; los artículos 111.2.j) de la Ley 22/2005, inciso «en los aspectos técnicos» y 111.2.k) de la Ley 22/2005, al atribuir a la Generalitat la competencia para «tramitar los procedimientos de modificación de los parámetros técnicos de la licencia o autorización» [STC 78/2017, FJ 6 D).a)]; el artículo 127.2 de la Ley 22/2005 en el inciso «aspectos técnicos», así como la referencia a «las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico» [STC 78/2017, FJ 6 D).b)]. De acuerdo con la doctrina constitucional [entre otras, las precitadas SSTC 111/2016, FJ 2 a); 168/2016, FJ 2.a); 180/2016, FJ 3.a), y 54/2017, 2.a)], la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de estas normas determina la pérdida sobrevenida de objeto de las impugnaciones correspondientes.

b) Por otra parte, la STC 78/2017, ha desestimado impugnaciones que el presente recurso plantea en términos análogos; se refieren al mismo precepto y se basan en los mismos argumentos. A la vista de esta coincidencia objetiva, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 172/1998, de 23 de julio, FJ 2) y siguiendo la pauta aplicada ya en las SSTC 111/2016, FJ 2.c); 168/2016, FJ 2.c); 180/2016, FJ 3.c); 44/2017, FJ 2.d), y 45/2017, FJ 2.d), procede desestimar por remisión estas impugnaciones en los términos que siguen:

(i) Respecto al artículo 18.1 de la Ley 22/2005 desestimamos el motivo de inconstitucionalidad, al entender la expresión «planes técnicos de radio y televisión» como la plasmación de la política audiovisual diseñada por la Generalitat en el marco de sus competencias en materia de servicios de comunicación audiovisual social, ex artículo 146.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC). Por lo que procede desestimar la impugnación del artículo 18.1 de la Ley 22/2005 por remisión al fundamento jurídico 6 B).b) de la STC 78/2017.

(ii) En relación con la impugnación del artículo 18.3 de la Ley 22/2005, debemos remitirnos a la STC 78/2017, FJ 6 B).b), en la que se entendió que no existía tacha alguna de constitucionalidad de los planes técnicos de la radio y de la televisión en Cataluña, en la medida en que su objetivo, la plasmación de una política audiovisual propia, se vincula directamente al ejercicio de las libertades del artículo 20 CE, teniendo su anclaje directo en el artículo 146.1.b) EAC, debiendo respetar en todo caso, las determinaciones de la planificación estatal del espectro radioeléctrico.

(iii) Continuando con el artículo 19.c) de la Ley 22/2005, la referencia a «la delimitación de los ámbitos de cobertura», tal y como resolvió la STC 78/2017, FJ 6 B).c) puede entenderse acorde con la competencia estatal en la materia, en el entendimiento de que dicha delimitación se acomode a la plasmada en la planificación estatal, y en tal sentido debemos remitirnos a lo resuelto en dicho fundamento.



(iv) La impugnación que efectúan los recurrentes del artículo 21 de la Ley 22/2005, ha de entenderse resuelta en los términos de la STC 78/2017, FJ 6 B).e), en el sentido de que el precepto no es contrario a la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.21.ª CE si los términos «la utilización de todo el potencial» contenidos en el precepto se interpretan de modo que el uso de todo el potencial del espacio radioeléctrico por parte de los planes técnicos autonómicos se ha de realizar en el marco de la ordenación y gestión del espectro radioeléctrico que, con carácter previo, hayan diseñado los instrumentos de planificación del Estado.

(v) También la STC 78/2017, FJ 6 B).f), admitió una interpretación conforme del apartado primero del artículo 22 de la Ley 22/2005, a la que nos debemos ahora remitir.

(vi) La impugnación del artículo 70.7.a) y 8 de la Ley 22/2005, fue resuelta en el fundamento jurídico 6 E) de la indicada Sentencia, declarando la constitucionalidad de los referidos preceptos por su relación con la competencia autonómica en materia de medios de comunicación social, siempre y cuando la referencia a los planes técnicos [art. 70.7.a) de la Ley 22/2005] y a la planificación (art. 70.8 de la Ley 22/2005) se entendiera en los términos en los que se han interpretado dichos planes al analizar los artículos 18 y 19 de la Ley 22/2005.

(vii) De igual modo se refuta el artículo 111.2.h) de la Ley 22/2005 cuestión que hay que considerar resuelta también por la STC 78/2017, FJ 6 D) a) en la que se declaró tal precepto constitucional, siempre y cuando se interprete que la competencia que contempla se refiere a la planificación de su propia política audiovisual, dentro de los parámetros fijados de forma exclusiva por la planificación estatal del espectro radioeléctrico, por lo que a dicho fundamento debemos remitirnos.

(viii) Por último en la STC 78/2017, se desestimó la impugnación, análoga a la que ahora se formula, contra los artículos 20 [FJ 6, B).d)], 32.2 (FJ 12) y 70.1 (FJ 14); corresponde por ello desestimar la impugnación por remisión a los fundamentos de dicha sentencia.

4. Asimismo, antes de iniciar el examen de las cuestiones controvertidas en este proceso constitucional resulta necesario pronunciarse sobre la incidencia que haya podido tener en el mismo la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña llevada a cabo por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en la medida en que haya afectado a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de medios de comunicación social. Es aplicable aquí nuestra doctrina sobre el «ius superveniens» según la cual «el control sobre las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 2 y doctrina allí citada)» (STC 5/2012, de 17 de enero, FJ 3).

En este caso, la constitucionalidad de los preceptos impugnados de la Ley catalana deberá realizarse a la luz de la delimitación de competencias que se deriva de la mencionada reforma del Estatuto de Cataluña. En este sentido el artículo 146.1 del citado Estatuto atribuye a la Generalitat una competencia exclusiva (apartado a) «sobre la organización de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de la Generalitat y de los servicios públicos de comunicación audiovisual de ámbito local, respetando la garantía de la autonomía local» y una competencia compartida (apartado b) «sobre la regulación y el control de los servicios de comunicación audiovisual que utilicen cualquiera de los soportes y tecnologías disponibles dirigidos al público de Cataluña, así como sobre las ofertas de comunicación audiovisual si se distribuyen en el territorio de Cataluña»; configurando el apartado segundo del artículo 146 EAC una competencia compartida «en materia de medios de comunicación social». Sobre el alcance de la competencia compartida entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de medios de comunicación social ya en las SSTC 31/2010, de 28 de junio (fundamento jurídico 89 en relación al fundamento jurídico 60) y 235/2012, de 13 de diciembre (FJ 6) se expuso que el ejercicio de tal competencia compartida por parte de la Comunidad Autónoma se somete inequívocamente a las bases que dicte el Estado que podrán tener la amplitud necesaria en cada caso.

A la modificación del marco estatutario se añade la sustancial reforma que ha experimentado el contexto legislativo básico en esta materia, que ha de ser tomado como parámetro de control de la normativa autonómica en relación a las impugnaciones relativas al 149.1.27.<sup>a</sup> CE. Con la aprobación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual –modificada por Ley 6/2012, de 7 de agosto, para flexibilizar los modos de gestión de los servicios públicos de comunicación audiovisual autonómicos–, el legislador estatal procede a la transposición de la Directiva 2007/65/CE de servicios de comunicación audiovisual del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 (codificada en la Directiva 2010/13/UE, de 10 de marzo, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativos a la prestación de servicios de comunicación audiovisual). La Ley 7/2010, según declara expresamente en su disposición final sexta, se dicta en ejercicio de la competencia del Estado sobre legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión ex artículo 149.1.27.<sup>a</sup> CE, excepto los artículos 5.3, párrafo noveno, 11, 31 y apartado 5 de la disposición transitoria segunda, que se dictan al amparo de la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones prevista en el artículo 149.1.21.<sup>a</sup> CE. En consonancia con lo anterior, el artículo 1 establece que el objeto de la Ley es la regulación de la comunicación audiovisual de cobertura estatal y el establecimiento de las normas básicas en materia audiovisual, sin perjuicio de las competencias que ostenten Comunidades Autónomas y entes locales en sus respectivos ámbitos.

La Ley 7/2010 comporta un cambio significativo en el modelo y en el contenido de la regulación de la radio y televisión vigente hasta este momento. En primer lugar, porque se parte del concepto –más amplio– de «audiovisual» que permite integrar nuevos servicios antes no contemplados en las tradicionales categorías de «radio» o «televisión»; en segundo lugar, porque se acomete una regulación integral de los medios de comunicación con independencia de la tecnología empleada (es decir, partiendo de un enfoque neutral en relación a la red de soporte o difusión empleada –cable, satélite, ondas terrestres–); y, en tercer lugar, porque la premisa desde la que se aborda la regulación es la conexión del ejercicio de la actividad de comunicación audiovisual con la libertad de expresión, el derecho a comunicar y recibir información o el derecho a participar en la vida política y social, liberalizándose su prestación –lo que tiene una incidencia directa en el régimen de intervención administrativa, pues la prestación de servicios de comunicación audiovisual, radiofónicos y conexos e interactivos solo requiere de una comunicación previa ante el organismo competente, excepto en aquellos casos en que los servicios se presten mediante ondas hertzianas terrestres, en cuyo caso se requerirá licencia previa otorgada mediante concurso–. En fin, como expresamente se recoge en el preámbulo de la norma, la Ley nace con voluntad de permanencia, con la voluntad de ser «una ley que codifique, liberalice y modernice la vieja y dispersa normativa española actual, otorgue seguridad y estabilidad al sector público y privado, a corto y medio plazo, mediante un marco jurídico básico suficientemente flexible para adaptarse al dinamismo que por definición tiene este sector ante la vertiginosa y continua evolución tecnológica».

La Ley 7/2010 supone, en definitiva, un nuevo bloque regulador básico unitario que no sólo deroga la mayoría de las disposiciones estatales que, hasta ese momento, habían sido dictadas al amparo del artículo 149.1.27.<sup>a</sup> CE, sino que implica una mutación de modelo, de concepción del sector del audiovisual, que necesariamente tendrá su proyección sobre el modo de deslindar y ejercitar los distintos títulos competenciales de Estado y Comunidades Autónomas en este proceso constitucional. Es, pues, la Ley 7/2010 la que se tendrá en cuenta, cuando proceda, para resolver las cuestiones planteadas en este recurso. Y el mismo criterio de atender a la normativa estatal actualmente vigente se adoptará respecto a cualesquiera otras normas estatales que, mencionadas o no en el escrito de las partes, tengan relevancia para la resolución de la controversia.

Finalmente, debemos hacer referencia a la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones, sobre cuya constitucionalidad nos pronunciamos en la STC 20/2016, de 4 de febrero; esa Ley deroga la Ley 32/2003, general de telecomunicaciones, vigente en el momento de interponerse este recurso de inconstitucionalidad y su posible

repercusión en este proceso constitucional. La disposición final séptima de la nueva Ley 9/2014 modifica diversos preceptos de la norma básica estatal del audiovisual; en particular, los artículos 5, 17, 38 y 39 de la Ley 7/2010 sin que, sin embargo, tales modificaciones tengan incidencia alguna en la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado al referirse a cuestiones no impugnadas ni tratadas en el mismo. De otro lado, la nueva regulación del espectro radioeléctrico que contiene la Ley 9/2014 no difiere sustancialmente, a los efectos que aquí interesan, de la establecida en la derogada Ley 32/2003 de 3 de noviembre, general de telecomunicaciones.

5. Despejadas las anteriores cuestiones, abordamos ya el análisis de las impugnaciones incluidas en el primer bloque de alegaciones del recurso de inconstitucionalidad exponiendo, en primer lugar, el contenido de los preceptos impugnados. Sostienen los recurrentes la inconstitucionalidad del artículo 116 de la Ley 22/2005 que, al regular las potestades que corresponden al Consejo Audiovisual de Cataluña (en adelante, Consejo Audiovisual de Cataluña) para el ejercicio de sus funciones, prevé la posibilidad de «adoptar medidas cautelares en caso de una urgencia justificada para evitar que el incumplimiento de las obligaciones produzca un perjuicio grave e irreparable al pluralismo, a la libertad de comunicación o a los derechos de los ciudadanos» –en particular, «la suspensión provisional de la eficacia de la licencia» [art. 116.1.a) de la Ley 22/2005]– o «el cese de las actuaciones que incumplan los términos de la licencia» [art. 116.1.c) de la Ley 22/2005]– todo ello «en el marco que determina el régimen sancionador establecido por esta ley» (art. 116.2 de la Ley 22/2005).

En la misma línea se aduce la inconstitucionalidad del artículo 136.1.a) de la Ley 22/2005 que establece para las infracciones muy graves –y de forma cumulativa con la multa de 90.001 hasta 300.000 € que resulte procedente– «la suspensión de la actividad durante un plazo máximo de tres meses», plazo durante el cual el prestador del servicio de televisión para cumplir esa suspensión deberá difundir una «imagen permanente en negro que ocupe el 100 por 100 de la pantalla con un texto en blanco que indique que el canal ha sido suspendido en su actividad, sin emitir ningún sonido». El segundo apartado del artículo 136 de la Ley 22/2005, también impugnado, prevé que «En el supuesto de comisión reiterada en el plazo de un año de dos infracciones muy graves, declaradas así por resolución firme, o de una infracción muy grave y dos o más graves, o de tres infracciones graves, el Consejo del Audiovisual de Cataluña puede acordar, en el marco del procedimiento sancionador correspondiente, el cese definitivo de la prestación de servicios audiovisuales por parte del responsable».

El reproche de inconstitucionalidad que se formula en el recurso contra los anteriores preceptos lo es, fundamentalmente, al ponerse en relación las medidas allí previstas con los motivos o causas que determinan su aplicación y la consecuente restricción de las libertades fundamentales del artículo 20 CE: esto es, la afectación del pluralismo o la infracción de los principios reguladores básicos del audiovisual. Por ello, y en esa medida, se impugnan también en este primer bloque los artículos 40.4 y 55.4.a) de la Ley 22/2005. Establece el primero que «La afectación al pluralismo de los medios de comunicación puede comportar la imposibilidad de la prestación de la actividad audiovisual o la revocación del título habilitante», mientras que el segundo contempla como una de las posibles causas de denegación de renovación de la licencia, «La afectación de la garantía del pluralismo de acuerdo con lo establecido por la presente Ley».

Se impugnan también, en este primer bloque, el artículo 80 de la Ley 22/2005 («principios básicos de la regulación de los contenidos audiovisuales») y el artículo 117 de la Ley 22/2005 (potestad reglamentaria del Consejo Audiovisual de Cataluña) en relación con el artículo 132.b) de la Ley 22/2005 que califica como infracción muy grave «el incumplimiento de los principios básicos de la regulación de los contenidos audiovisuales». De la interpretación conjunta de los citados preceptos se deriva que la constatación del eventual incumplimiento de los principios básicos reguladores del audiovisual establecidos en el artículo 80 de la Ley 22/2005 –y la consecuente determinación de que se ha producido una infracción muy grave sancionable con el cese provisional de la actividad– puede requerir de la previa comprobación de los términos «en que dichos principios han

sido definidos y explicitados mediante instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña y los términos en que han sido definidos y asumidos como deberes específicos a cargo de los prestadores de servicios audiovisuales en el marco de los acuerdos establecidos con el Consejo» [art. 132.b) de la Ley 22/2005]. Los principios básicos de regulación de los contenidos audiovisuales que contiene el artículo 80 de la Ley 22/2005 se configuran «en el marco del ejercicio legítimo de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de información ... y se somete(n) a los siguientes límites: «respetar la dignidad como rasgo esencial de la personalidad humana» [art. 80 a)], «no incitar al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad» [art. 80.b)], «respetar el derecho a la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, nacionalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social» [art. 80.c)], «respetar los derechos de las personas reconocidos por la Constitución española, de modo particular los derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen» [art. 80.d)], «no incitar al maltrato y a la crueldad hacia los animales ni a causar daños al medio ambiente o a los bienes históricos, patrimoniales y culturales» [art. 80 e)], «hacer una separación clara entre informaciones y opiniones, y respetar el principio de veracidad en la difusión de la información. Se entiende por información veraz la que es el resultado de una comprobación diligente de los hechos» [art. 80 f)] «hacer una separación clara entre publicidad y contenido editorial» [art. 80.g)], «respetar el deber de protección de la infancia y la juventud de acuerdo con los términos establecidos por la presente ley y la legislación aplicable en esta materia» [art. 80.h)] y «respetar los códigos deontológicos aprobados por los colegios profesionales de los trabajadores que prestan servicios en los medios de comunicación» [art. 80.i)].

Sobre todos los preceptos de la Ley 22/2005 transcritos proyectan los recurrentes diversos motivos de inconstitucionalidad: a) la vulneración del artículo 20 CE por constituir las medidas restrictivas del ejercicio de las libertades fundamentales de comunicación una suerte de censura previa, al prever el cese de la actividad por cuestiones relativas al contenido; b) la vulneración de las libertades del artículo 20 CE como consecuencia de la consideración de «la afectación del pluralismo» como causa de no renovación de la licencia o de suspensión o cese de la prestación de servicios audiovisuales; c) la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora y del principio de tipicidad (art. 25 CE) por falta de concreción de las infracciones que, finalmente, se acaban definiendo por una instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña y, en particular, por definir algunas de las infracciones en relación a la garantía del pluralismo o al principio de veracidad informativa; d) la vulneración del principio «non bis in idem» por sancionarse doblemente una misma conducta, así como por preverse como infracción administrativa la incitación al llamado discurso del odio cuando tal conducta está tipificada como delito en el Código Penal y e) una pluralidad de motivos diversos reconducibles al artículo 25 CE como la vulneración del principio de proporcionalidad y la infracción del principio de personalidad de las penas.

Con carácter previo al análisis de cada uno de los motivos aducidos que se acaban de enumerar, resulta preciso recordar que, como ya señalamos en la STC 206/1990, de 17 de diciembre, «el artículo 20 CE, además de los derechos subjetivos de expresión e información garantiza el derecho de todos a recibir información, y tiene una dimensión de garantía de una institución fundamental cual es la opinión pública libre, que trasciende a lo que es común y propio de otros derechos fundamentales (STC 104/1986, fundamento jurídico 5)» (FJ 6). La protección de ese contenido primario directamente garantizado por el artículo 20 CE –que es el de difundir opiniones e ideas y conformar la opinión pública libre– no tiene la misma intensidad que la protección de otros derechos que, aun intrínsecamente relacionados con el derecho a la información, son meramente instrumentales de aquéllos: así, el derecho de creación de los medios de comunicación, ámbito en el que el legislador dispone, en efecto, de mucha mayor capacidad de configuración. Como recordamos en la STC 73/2014, de 8 de mayo, el llamado «derecho de antena» puede verse sometido a limitaciones o modulaciones establecidas por el legislador y justificadas por la necesidad de proteger valores constitucionales como el pluralismo (externo o interno) como un valor fundamental del Estado, la formación de una opinión pública libre o los principios de libertad e igualdad (SSTC 6/1981, de 16 de marzo,



FJ 4; 12/1982, de 31 de marzo, FJ 6, y 206/1990, de 17 de diciembre, FJ 6), siempre que tales limitaciones no cercenen el contenido primario o material que garantizan las libertades reconocidas en el artículo 20.1 a) y d) CE; esto es, el derecho a una comunicación libre sin la que «serían formas huecas las instituciones representativas, se falsearía el principio de legitimidad democrática y no habría una sociedad libre ni soberanía popular», exigiendo, por ello su preservación «una especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social» (STC 6/1981, de 16 de marzo, FJ 3).

a) Entrando ya en el análisis del primero de los motivos antes mencionados, alegan los recurrentes que la potestad que se atribuye al Consejo Audiovisual de Cataluña de sancionar con el cese provisional o definitivo de la actividad audiovisual, o de adoptar medidas cautelares que comporten tal suspensión, en tanto en cuanto tales medidas se relacionan con el mantenimiento del pluralismo o con los principios reguladores del audiovisual –que previamente ha concretado el propio Consejo Audiovisual de Cataluña mediante instrucción– supone una restricción basada en la ilicitud de los contenidos que, según nuestra doctrina constitucional (citan, entre otras, las SSTC 114/1987, 187/1999, 31/1994 y 88/1995), ha de quedar reservada a la autoridad judicial, por lo que las previsiones de la ley autonómica vulneran el artículo 20.2 CE.

Lo primero que debe destacarse es que pese el carácter abierto, indeterminado e inconcreto de las medidas cautelares a las que se alude en el artículo 116.1.a) de la Ley 22/2005, los recurrentes únicamente dirigen su reproche constitucional a la posibilidad de que se adopten medidas cautelares que comporten la suspensión, o sanciones que determinen el cese provisional o definitivo, sin la intervención judicial exigida para el secuestro de las publicaciones, grabaciones y otros medios de información (art. 20.5 CE).

El enfoque del recurso no es, sin embargo, acertado. La característica esencial de la censura previa, prohibida en el artículo 20.2 CE, es que se trata de un control previo o ex ante de contenidos. En tal sentido, «el fin último que alienta la prohibición de toda restricción previa de la libertad de expresión en su acepción más amplia no es sino prevenir que el poder público pierda su debida neutralidad respecto del proceso de comunicación pública libre garantizado constitucionalmente» (STC 187/1999, de 25 de octubre, FJ 5). Es doctrina constitucional que cualquier clase de control previo ejercido por los poderes públicos sobre el contenido de los mensajes resulta una intolerable intromisión en el proceso de comunicación pública. De este modo, en la Constitución Española el sistema de responsabilidades por extralimitación en el ejercicio de las libertades de expresión adopta un modelo represivo y no preventivo (por todas, STC 187/1999, FJ 5). Ahora bien, las previsiones que se contienen en los preceptos impugnados, habilitan al Consejo Audiovisual de Cataluña, en su caso, para que intervenga «ex post»; esto es, una vez producida la modificación de la estructura accionarial que afecte a la garantía del pluralismo, o una vez emitidos los contenidos que no respeten los principios básicos reguladores relacionados en el artículo 80 de la Ley 22/2005. Se trata de medidas que actúan como reactivo o consecuencia jurídica anudada al incumplimiento de una norma imperativa que no impide la difusión del contenido de que se trate.

En efecto, conforme a nuestra doctrina «la censura implica el sometimiento de una publicación a un control público previo «cuya finalidad sea la de enjuiciar la obra en cuestión con arreglo a unos valores abstractos y restrictivos de la libertad, de manera tal que se otorgue el plácet a la publicación de la obra que se acomode a ellos a juicio del censor y se le niegue en el caso contrario» (STC 13/1985, de 31 de enero, FJ 1), «lo que no puede ser aplicado a la posibilidad de que los órganos judiciales, en el marco de un procedimiento legalmente establecido, adopten medidas restrictivas de las libertades de la comunicación» (STC 34/2010, de 19 de julio, FJ 4, con referencia obligada a la STC 187/1999, FJ 5) pero tampoco a la posibilidad de un control administrativo «ex post», a través de la incoación y sustanciación del correspondiente expediente sancionador, que es lo previsto en la Ley autonómica que aquí se impugna y, hay que subrayarlo, también en la ley básica estatal. No nos encontramos aquí, en definitiva, ni ante una intervención preventiva de los poderes públicos para prohibir o modular la publicación o emisión de mensajes escritos o audiovisuales, ni ante una medida limitativa «de la elaboración o



difusión de una obra del espíritu, especialmente al hacerlas depender del previo examen oficial de su contenido (STC 52/1983, fundamento jurídico 5)» (STC 34/2010, FJ 4).

A ello debemos añadir que no puede considerarse una restricción previa prohibida, que el legislador someta la creación de medios de comunicación a unas condiciones normadas y visadas por los poderes públicos (servicio público de la radiodifusión, sistemas de autorización, licencia o concesión para la explotación de medios de comunicación, etc.); como tampoco que la Administración proceda al cierre y precintado de instalaciones de los medios de comunicación con ocasión del incumplimiento de aquellas condiciones legales de existencia (SSTC 144/1987, de 23 de septiembre; 181/1990, de 15 de noviembre; 119/1991, de 3 de junio; 31/1994, de 31 de enero, y 88/1995, de 6 de junio).

Ciertamente, hemos manifestado también de forma reiterada que la interdicción prevista en el artículo 20.2 CE «deba extenderse a cuantas medidas pueda adoptar el poder público que no sólo impidan o prohíban abiertamente la difusión de cierta opinión o información, sino cualquier otra que simplemente restrinja o pueda tener un indeseable efecto disuasorio sobre el ejercicio de tales libertades (SSTC 52/1983, FJ 5, y 190/1996, FJ 3), aun cuando la ley, única norma que puede establecerlas, pretendiera justificar su existencia en la protección de aquellos derechos, bienes y valores que también conforme al artículo 20.4 CE constitucionalmente se configuran como límites a las libertades de expresión e información en nuestro orden constitucional, limitando así al legislador que pudiera sentir tal tentación o veleidad al amparo de las reservas de ley previstas en los artículos 53.1 y 81.1 CE» (STC 34/2010 ya citada).

La aplicación de la doctrina constitucional sobre el contenido primario de las libertades del artículo 20 CE nos impide apreciar el efecto disuasorio del ejercicio del derecho que aducen los recurrentes en los preceptos impugnados; puesto que nos encontramos, ante la previsión de una serie de medidas legales tendentes a asegurar la plena eficacia del derecho a la libertad de expresión e información del artículo 20.1.a) y d) CE, no ya sólo desde la perspectiva activa de aquéllos que expresan una opinión o aquéllos que emiten información, sino desde la perspectiva pasiva y colectiva del derecho, de aquellos que reciben la información, en definitiva del derecho del público (de los ciudadanos) al pluralismo en los medios de comunicación como reflejo de la diversidad cultural de la sociedad, vehículo necesario para la formación de una opinión pública libre, así como el respeto de otros derechos fundamentales [por todas, SSTC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 4 B), y 112/2006, de 5 de abril, FJ 11].

Conviene recordar en este punto que sin pluralismo no hay opinión pública libre y que las medidas cautelares cuya regulación se impugna están previstas, precisamente, para aquellos supuestos en los que se verifique un ataque contra ese pluralismo o contra los derechos fundamentales; ataque que, por su urgencia (atendida la imposibilidad, entonces, de aplicar procedimientos y plazos normales) requiere de una intervención inmediata y cautelar para impedir la producción de un perjuicio irreparable.

Así, en primer lugar, la lectura de los apartados a) y c) del artículo 116.1 de la Ley 22/2005, en relación a su segundo apartado, pone de relieve que la adopción de medidas cautelares que puedan comportar la suspensión provisional de la licencia o la emisión de orden de cese de las actuaciones que incumplan las condiciones establecidas en la licencia se adoptan, en todo caso, en el marco del procedimiento sancionador correspondiente con las garantías que ello implica, sin carácter definitivo y como lógico («a priori» proporcionado) corolario de una actividad sometida a una especial regulación por la intrínseca relación que mantiene con la formación de una opinión pública libre y con la libertad de expresión.

Conviene precisar, en concreto, que el establecimiento de una medida cautelar de las previstas en el artículo 116.1.a) de la Ley 22/2005 (medidas que pueden comportar la suspensión provisional de la licencia; esto es, no necesariamente comportan, como parece deducirse de las alegaciones de los recurrentes) requiere, en todo caso, de la existencia de una urgencia justificada para evitar que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los prestadores del servicio cause un perjuicio grave e irreparable al pluralismo, a los derechos fundamentales o a la libertad de comunicación. Se establecen, pues, tres criterios cuya concurrencia deberá motivarse al ser presupuesto de la posible adopción de

la medida de que se trate; debiéndose tratar, además, de una medida necesaria para asegurar la eficacia de la resolución final, que se adopte previa audiencia de los interesados por acuerdo motivado y que constituya, en todo caso, una medida idónea, adecuada y proporcionadas al fin perseguido (tal como exige el artículo 140 de la Ley 22/2005). La Ley 22/2005, por tanto, define adecuadamente la potestad de adoptar medidas cautelares, con referencia a criterios de proporcionalidad y motivación que impiden decretar, «a priori», la inconstitucionalidad del artículo 116.1.a) de la Ley 22/2005. Se cumplen, en definitiva, los requisitos que proporcionan una justificación constitucional objetiva y razonable a la injerencia en el derecho a la libertad de expresión y comunicación, según hemos reiterado en numerosas ocasiones (STC 199/2013, de 5 de diciembre, FJ 7 y las allí citadas) pues existe un fin constitucionalmente legítimo –que es el de proteger otros bienes constitucionales, como el evitar perjuicios al desarrollo de la infancia y la juventud como consecuencia de contenidos inadecuados, o la protección de la formación de la opinión pública–; la medida limitativa del derecho está prevista en la ley; se prevé su adopción por una autoridad administrativa tras un procedimiento legalmente establecido y con el oportuno recurso ante la autoridad judicial; y se observa el principio de proporcionalidad –pues se trata de una medida idónea para conseguir el objetivo propuesto (evitar el incumplimiento de las obligaciones por el prestador de servicios) y necesaria (cuando no han resultado otros mecanismos como los requerimientos de adecuación a la legalidad o cese de la actividad ilícita) siendo evidente que se derivan más beneficios o ventajas para el interés general (dados los bienes que se pretenden proteger) que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto–.

De otro lado, la orden de cese de las actuaciones que incumplan las condiciones de la licencia prevista en el artículo 116.1.c) de la Ley 22/2005 no puede equipararse, como parecen pretender los recurrentes, al cese definitivo de la actividad audiovisual. Se trata de un requerimiento de adecuación a la legalidad (en sentido amplio e incluyendo por tanto las condiciones específicas que se hayan fijado en la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual por el espacio radioeléctrico); de una orden de cesación en la ilegalidad que, de cumplirse, podría llevar a la terminación del procedimiento sancionador incoado.

Tampoco el cuadro sancionatorio establecido en el artículo 136 de la Ley 22/2005 en relación a las infracciones tipificadas en el artículo 132 de la Ley autonómica posee ese efecto disuasorio del ejercicio del derecho al que se refieren los recurrentes. Así en su apartado 1.a) el mencionado precepto decreta, para el caso de la comisión de infracciones muy graves, la suspensión de la actividad durante un plazo determinado y con un límite máximo «ex lege» de tres meses, que se suma a la multa que resulte procedente. El cese definitivo de la prestación del servicio de comunicación audiovisual se prevé, únicamente, para aquellos supuestos de comisión reiterada de dos infracciones muy graves, o de una infracción muy grave y dos (o más) infracciones graves, o de tres (o más) infracciones graves en el plazo de un año, declaradas así por resolución firme (art. 136.2 CE); cuestión ésta sobre la que volveremos después.

c) Expuesto lo anterior conviene dar un paso más en nuestro análisis pues el reproche que formulan los recurrentes contra los artículos 116 y 136 de la Ley 22/2005, tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de esta resolución, se refiere, en realidad, no sólo al hecho de la previsión de este tipo de medidas –previsión que, en sí misma y siempre según los recurrentes, implica una restricción al ejercicio del derecho fundamental–, sino a que su imposición venga determinada por el incumplimiento de disposiciones relativas a contenidos –lo que analizamos en el apartado c) de este fundamento jurídico por su conexión con otro de los motivos del recurso– o por el incumplimiento de las obligaciones que, en materia de pluralismo, impone la Ley catalana.

En lo concerniente a esta segunda cuestión –la de la afectación del pluralismo como posible detonante de la imposición de las medidas cuestionadas–, denuncian los recurrentes la inconstitucionalidad de los artículos 40.4, 55.4.a) y 116.1.a) de la Ley 22/2005 porque su aplicación conjunta puede determinar bien la no renovación de la licencia, bien la suspensión o el cese definitivo de la prestación de servicios como consecuencia de la

afectación del pluralismo, lo que supone la introducción de un criterio novedoso que convierte al «pluralismo» no sólo en parámetro de acceso (*ex ante*) sino también de «continuidad» en la prestación del servicio (*ex post*), un requisito de mantenimiento de la actividad que condiciona el ejercicio de las libertades fundamentales reconocidas en el artículo 20.1.a) y d) CE.

Dispone el primero de los preceptos mencionados, en el marco del capítulo II de la Ley 22/2005 destinado a regular la «garantía del pluralismo y control de las concentraciones en la comunicación audiovisual», que «la afectación al pluralismo de los medios de comunicación puede comportar la imposibilidad de la prestación de la actividad audiovisual o la revocación del título habilitante». Por su parte, ubicado en el capítulo III de la Ley 22/2005 que contiene el régimen de la licencia para prestar servicios de comunicación audiovisual mediante el uso del espectro radioeléctrico», el artículo 55.4.a) de la Ley 22/2005 prevé como causa de denegación de la renovación de la licencia, «la afectación de la garantía del pluralismo de acuerdo con lo establecido en esta ley». Y el artículo 116.1 a) de la Ley 22/2005, como se ha visto, otorga al Consejo Audiovisual de Cataluña la potestad de adoptar medidas cautelares que pueden comportar la suspensión provisional de la eficacia de la licencia en caso de urgencia para evitar un perjuicio grave e irreparable al «pluralismo».

Frente a la alegación de los recurrentes de que se utiliza un concepto genérico de pluralismo, la Ley catalana ofrece una definición que se ajusta perfectamente al fin constitucional que persigue la protección dispensada por el artículo 20.1.a) y d) CE, como evidencia la lectura contextualizada de los preceptos impugnados. «El pluralismo en la comunicación audiovisual» –se dice en el artículo 38.2 de la Ley 22/2005– «requiere de la diversidad en la prestación de los servicios de comunicación audiovisual y, por tanto, de la existencia de una pluralidad de prestadores autónomos que pongan a la disposición del público una oferta de contenidos audiovisual diversa»; mientras que el artículo 5 de la Ley 22/2005 dispone, como un principio general, que «el pluralismo en la comunicación audiovisual es una condición esencial para el cumplimiento de la libertad de expresión, información y comunicación y garantía de la libre formación de la opinión pública y la diversidad y la cohesión sociales». Estos principios generales son concreción del derecho básico a recibir una comunicación audiovisual plural que recoge la ley básica estatal en su artículo 4, definiéndolo como el derecho a que «la comunicación audiovisual se preste a través de una pluralidad de medios, tanto públicos, comerciales como comunitarios que reflejen el pluralismo ideológico, político y cultural de la sociedad».

La preservación del pluralismo en los medios de comunicación social responde al objetivo de fomentar la formación libre de la opinión pública, fundamento de nuestra sociedad democrática; a la misión de garantizar la participación política de los ciudadanos; de coadyuvar, en definitiva, a la creación de un espacio público que refleje la diversidad social, cultural, política y lingüística, tal y como hemos manifestado de forma reiterada desde la temprana STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 6, en la que refiriéndonos a los medios de comunicación públicos dijimos que «para que se produzcan dentro del orden constitucional tienen ellos mismos que preservar el pluralismo» y en relación a la televisión privada, que su implantación debía respetar «los principios de libertad, igualdad y pluralismo, como valores fundamentales del Estado» (y en este sentido, SSTC 172/1990, de 12 de noviembre, FJ 2; 206/1990, de 17 de diciembre, FJ 6, y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 6).

Una de las formas de garantizar el pluralismo, aunque no la única, es la de asegurar una presencia plural de medios, tanto públicos, como privados (pluralismo externo), lo que justifica, precisamente, la imposición de determinados límites y modulaciones al ejercicio de las libertades del artículo 20 CE evitando, así, la conformación, como consecuencia de concentraciones o modificaciones de la estructura accionarial, de un monopolio de opinión o «editorial» que atente contra la diversidad a que nos hemos referido. Desde esta perspectiva la alegación de los recurrentes (que admiten la existencia de este tipo de controles «ex ante»; esto es, antes de iniciar las emisiones, pero no «ex post» o una vez iniciada la actividad) no solo no tiene en cuenta el fin que persigue este tipo de regulaciones, sino que obvia que en el sistema liberalizado actual las licencias solo son

necesarias para la prestación de un determinado tipo de servicios (los que utilizan el espectro radioeléctrico) mientras que el resto de prestadores de servicios inician su actividad tras efectuar una comunicación previa que, no solo admite, sino requiere, de un control «ex post» del cumplimiento de todas las prescripciones que, al respecto de los límites de titularidad de acciones y de concentraciones de capital, se contienen en la ley básica y en la Ley autonómica impugnada. Se trata, como ya adelantamos (en otro contexto regulatorio) en la citada STC 127/1994, «de impedir un monopolio privado de los medios de comunicación social no menos odioso, desde la perspectiva de la exclusión del ejercicio de los derechos de otros, que el monopolio público ya abandonado, en virtud del no descartable riesgo de abusos en el mercado a causa de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la competencia por singulares poderes económicos» (FJ 6).

Lo expuesto nos lleva a afirmar la constitucionalidad de los artículos 40.4, 55.4.a) y 116.1.a) y c) que, por otra parte, prevén supuestos muy diversos, pues no es lo mismo la revocación de la licencia (que comporta su extinción y el consecuente cese de la actividad); que la denegación de la renovación de la licencia (que implica que la licencia se ha extinguido por transcurso del plazo y se inicia un proceso de nueva adjudicación o renovación) o la adopción de una medida cautelar de suspensión cuando el incumplimiento de las obligaciones legales que ha sido determinante de la incoación de un procedimiento sancionador pueda causar un grave e irreparable perjuicio al pluralismo. Todas estas previsiones se adecuan, por otra parte, al marco regulador establecido en las bases estatales. Así, las reglas «para el mantenimiento de un mercado competitivo, transparente y plural» que se contienen en los artículos 36 y 37 de la Ley 7/2010 constituyen un límite infranqueable para los prestadores de servicios, cuyo incumplimiento determina la comisión de una infracción (artículo 57.9 y 13 Ley 7/2010) que puede comportar bien la revocación de la licencia, bien la extinción de la comunicación previa y el consecuente cese en la prestación de servicios según dispone el artículo 60.1.b) de la Ley 7/2010 para este tipo de infracciones. La Ley 7/2010 establece, por otra parte, diversas limitaciones a la posibilidad de ser titular de una licencia de comunicación audiovisual «por razones de orden público audiovisual», entre las que se encuentra la de haber sido sancionado con la revocación de la licencia o la privación de los efectos de la comunicación previa con anterioridad.

c) Alegan asimismo los recurrentes la infracción del artículo 25.1 CE por infracción del principio de legalidad sancionadora tanto desde una perspectiva formal, puesto que es finalmente una instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña la que determina las conductas infractoras, como desde una perspectiva material (tipicidad) al no existir certeza sobre las conductas que constituyen infracción (incertidumbre que deriva, precisamente, de la remisión que contiene la Ley autonómica a la futura concreción reglamentaria). El reproche de inconstitucionalidad que ahora analizamos se proyecta sobre el artículo 132 b) de la Ley 22/2005 que califica como infracción muy grave «el incumplimiento de los principios básicos de regulación de los contenidos audiovisuales» remitiendo, «para determinar si se ha cometido la infracción» a los términos «en que estos principios han sido definidos y explicitados por medio de la instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña y a los términos en que han sido definidos y asumidos como deberes específicos a cargo de los prestadores en el marco de acuerdos establecidos con el Consejo».

En lo concerniente a esta cuestión conviene traer a colación nuestra doctrina sobre el principio de legalidad sancionadora en su doble vertiente formal y material que hemos sintetizado en nuestras SSTC 145/2013, de 11 de julio, FFJJ 4 y 5, y 218/2013, de 19 de diciembre, FJ 4. En resumen manifestamos entonces que la garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas que tipifican las conductas infractoras y las correspondientes sanciones, que ha de ser legal y no reglamentario de conformidad con el término «legislación vigente» contenido en el artículo 25.1 CE (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada); sin que, sin embargo, el alcance de la reserva de ley en el ámbito del derecho administrativo sancionador pueda ser tan riguroso como en relación a las infracciones y sanciones penales «y ello tanto ‘por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas’ como ‘por el



carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad» (STC 145/2013, citando la STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 19). En este ámbito, la reserva de ley tiene un alcance relativo o limitado «toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley». De ahí que la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, con cita de otras Sentencias (SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2, y 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3), declare que «la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley». En definitiva, como ha señalado la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, lo que el artículo 25.1 CE prohíbe «es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica» (STC 145/2013, citada y las SSTC 13/2013, de 28 de enero, y 218/2013, de 19 de diciembre).

Partiendo de esta premisa, debemos también señalar, puesto que se cuestiona indirectamente por los recurrentes, que la emanación de esos reglamentos complementarios del marco sancionador esencial establecido por ley puede ser efectuada por las llamadas autoridades reguladoras que integran un concepto amplio de Administración. Así lo manifestamos en nuestra STC 133/1997, de 16 de julio, respecto de la constitucionalidad de la atribución de potestad reglamentaria a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, en la que rechazamos el argumento de que la potestad reglamentaria corresponde en exclusiva al Gobierno, aceptando que éste pueda conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria del Gobierno, por ser originaria, no excluye la posibilidad de delegaciones singulares que, en ocasiones, resultan necesarias. «Nada hay que oponer, pues» –dijimos entonces– «desde la perspectiva del artículo 97 CE al hecho de que el legislador estatal haya dotado a la Comisión Nacional del Mercado de Valores de una serie de potestades, incluida la reglamentaria, para que pueda cumplir adecuadamente sus funciones» [FJ 7 b]. Doctrina que resulta aplicable al Consejo Audiovisual de Cataluña en tanto que autoridad reguladora del sector audiovisual a la que se atribuyen las potestades necesarias para cumplir adecuadamente sus funciones de supervisión del sector y de garantía del pluralismo y de los derechos fundamentales (entre ellas, la potestad reglamentaria ex artículos 77 y 117 de la Ley 22/2005).

La garantía material del derecho a la legalidad penal supone, por otra parte, «la exigencia de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes con la mayor precisión posible, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, de esta manera, las consecuencias de sus acciones (SSTC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2; 162/2008, de 15 de diciembre, FJ 1; 81/2009, de 23 de marzo, FJ 4, y 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4)» (STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4) sin que quepan «formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador». En relación con las infracciones y las sanciones administrativas, el principio de taxatividad se dirige, por un lado «al legislador y al poder reglamentario», exigiéndoles el «máximo esfuerzo posible» para garantizar la seguridad jurídica, lo que en modo alguno veda el empleo de conceptos jurídicos indeterminados «aunque su compatibilidad con el artículo 25.1 CE se subordina a la posibilidad de que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia»; afecta, por otro, a los aplicadores del Derecho administrativo sancionador, obligándoles a atenerse, no ya al canon de interdicción de arbitrariedad, error patente o manifiesta irrazonabilidad derivado del artículo 24 CE, sino a un canon más estricto de razonabilidad, lo que es determinante en los casos en que la frontera que demarca la norma sancionadora es borrosa por su carácter abstracto o por la propia vaguedad y versatilidad del lenguaje (SSTC 297/2005, de 21 de noviembre, FJ 8, y 145/2013, FJ 4).



La aplicación de la doctrina anterior a la cuestión planteada en este recurso de inconstitucionalidad nos ha de llevar a la desestimación del mismo. En efecto, el artículo 132.b) Ley 22/2005 respeta, no sólo la garantía formal, sino también el principio de taxatividad en tanto en cuanto define claramente, y en todos sus elementos, la conducta infractora (inobservancia de los principios reguladores del audiovisual establecidos en la ley) sin que ello sea óbice a la existencia de un reglamento posterior del Consejo Audiovisual de Cataluña que complete y asegure el cumplimiento de la exigencia constitucional de predeterminación normativa (STC 145/2013, FJ 5, con cita de la STC 181/2008, de 22 de diciembre, FJ 5). Los principios reguladores de los contenidos audiovisuales a cuyo cumplimiento se encuentran obligados los prestadores de servicios si no quieren incurrir en la comisión de una infracción muy grave son los previstos en el artículo 80 de la Ley 22/2005 antes transcrito: no incitación al odio, no discriminación, protección de la infancia y de la juventud, veracidad de la información, etc. No puede sostenerse, frente a esta relación de principios que integran el contenido del artículo 132 b) de la Ley 22/2005 que se trate de formulaciones tan abiertas, vagas o genéricas que los prestadores de servicios no conozcan de antemano las conductas sancionables. El hecho de que mediante instrucción de la autoridad reguladora del audiovisual se pueda concretar qué tipo de contenidos han de considerarse como subsumibles en el llamado «discurso del odio» o qué parámetros han de tomarse en consideración para establecer una calificación y clasificación de los contenidos (a efectos de protección de la infancia y la juventud) no significa que la Ley catalana no haya previsto los elementos esenciales de tal conducta, siempre que esas previsiones reglamentarias constituyan un desarrollo o complemento de las mismas y no la creación de nuevas infracciones. La aseveración anterior cobra, si cabe, mayor fuerza si se tiene cuenta que en el sector del audiovisual rige un principio de autorregulación (el art. 12 de la Ley 7/2010 reconoce el derecho de los prestadores a la autorregulación) en el que juegan un importante papel los códigos de autorregulación que definen los contenidos que pueden ser, por ejemplo, nocivos o perjudiciales para los menores, estableciendo mecanismos y formas de actuación para evitar su emisión o limitarla a determinadas franjas horarias. Ejemplo de ello es el Código de autorregulación de contenidos para la infancia y la juventud suscrito por la mayoría de prestadores, tanto públicos como privados. Con esta referencia a la autorregulación se quiere poner de manifiesto un contexto en el que difícilmente puede mantenerse que la relación de principios reguladores y su concreción vía reglamentaria, como presupuestos de la actividad cuyo incumplimiento constituye una infracción administrativa, no posean la certeza que exige el artículo 25 CE.

En conclusión, debe desestimarse la impugnación del artículo 132 b) de la Ley 22/2005 en relación al artículo 80 de la Ley 22/2005 desde la perspectiva apuntada, debiéndose analizar ahora la específica impugnación que, con los mismos argumentos, se vierte sobre la inconstitucionalidad del artículo 80 f) de la Ley 22/2005 en relación al artículo 132.b) de la Ley 22/2005 en tanto comporta la tipificación como infracción muy grave del incumplimiento del deber de hacer una «separación clara entre informaciones y opiniones y respetar el principio de veracidad en la difusión de la información», entendiendo el precepto como «información veraz» aquella «que es el resultado de una comprobación diligente de los hechos». En este caso, no sólo se objeta en el recurso el hecho de que el Consejo Audiovisual de Cataluña sea el organismo llamado a definir qué se entiende por veracidad –argumento que como acabamos de señalar desde una perspectiva más general carece de sustento– sino también la previsión en sí misma que constituye, siempre según las alegaciones vertidas en el recurso, una vulneración de las libertades de expresión e información del artículo 20 CE al permitirse un posible cese de la actividad por el incumplimiento de este deber («ex» art. 136.2 de la Ley 22/2005) sin tener en cuenta la dificultad de separar opinión de información.

Conviene recordar en este punto –puesto que en el recurso se manejan de manera algo confusa los conceptos de suspensión cautelar, suspensión como sanción, cese de actuaciones o cese de actividad– que el cese de la actividad de prestación de servicios está previsto únicamente para aquellos supuestos en que producida una infracción de ley

se constate la reincidencia en la comisión de infracciones por parte del prestador en el plazo de un año. No resulta del todo cierta, por tanto, la afirmación de que el incumplimiento del deber de veracidad de la información comporte *per se* el cese definitivo de la actividad, pues obvia el contexto regulador establecido en la Ley catalana (similar al dispuesto por la ley básica): un contexto en el cual es posible, antes de ejercitar la potestad sancionadora (recurrible, en todo caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa) y decretar la suspensión de la actividad por tres meses, efectuar requerimientos u órdenes de cese de la *actuación* que se considere contraria al ordenamiento.

Entrando en el análisis de la previsión contenida en el artículo 80 f) de la Ley 22/2005 desde el prisma ofrecido en el recurso, debemos partir de la premisa de que el citado precepto plasma, en el derecho positivo, la exigencia constitucional de que la información sea veraz (cumpliendo asimismo con el mandato del art. 52 EAC), entendiendo como tal aquella que es resultado de una investigación diligente; esto es, tal como hemos sintetizado recientemente en la STC 216/2013, de 19 de diciembre, FJ 4, que el informador haya realizado, con carácter previo a la difusión de la noticia, una labor de averiguación de los hechos sobre los que versa la información y haya efectuado la referida indagación con la diligencia exigible a un profesional de la información (SSTC 21/2000, de 31 de enero, FJ 5; 29/2009, de 26 de enero, FJ 4, y 50/2010, de 4 de octubre). No se trata, pues, de una exigencia de verdad absoluta (STC 43/2004, de 23 de marzo, FJ 5) sino de una «forma de proceder» en aras a la protección de los derechos del público a la formación de una opinión pública libre, basamento de la democracia.

La información garantizada constitucionalmente es aquella que, de un lado, parte de hechos contrastados y fuentes fiables –ya que, en realidad, si el emisor se desentiende del contenido de lo transmitido y de su relación con algún dato objetivo, difícilmente puede hablarse de un acto de información, sino de la expresión de una opinión (STC 110/2000)– y de otro lado, tiene relevancia pública –frente a eventuales derechos de terceros como el derecho a la propia imagen, al honor o a la intimidad– (STC 19/2014, de 10 de febrero, FJ 6). Se priva, así, de la garantía constitucional «a quien, defraudando el derecho de todos a la información, actúe con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado» pues «el ordenamiento no presta su tutela a tal conducta negligente, ni menos a la de quien comunique como hechos simples rumores o, peor aún, meras invenciones o insinuaciones insidiosas, pero sí ampara, en su conjunto, la información rectamente obtenida y difundida, aun cuando su total exactitud sea controvertible (STC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5). De lo anterior se deduce, en definitiva, que se exige una cierta investigación al informador, una diligente forma de proceder, sin que ello signifique, obviamente, ni la imposición de *la verdad* como condición para el reconocimiento del derecho, ni la falta de protección constitucional de las afirmaciones erróneas, inevitables en un debate libre (STC 6/1988).

La traslación de la doctrina anterior nos lleva afirmar la constitucionalidad del artículo 80.f) de la Ley 22/2005 en cuanto prevé la obligación de veracidad en la información cuyo incumplimiento, al ponerse en relación con los artículos 132 y 136 de la Ley 22/2005 comporta la imposición de una sanción de suspensión de tres meses. Ello es así por dos motivos: en primer lugar, porque lo sancionado en los citados preceptos no son las informaciones erróneas o que falten a la verdad –lo que constituiría un ejercicio irregular del derecho fundamental pero que no alcanza a desnaturalizarlo y, por tanto, goza asimismo de la protección dispensada por el artículo 20.1 d) CE– sino lo que antes hemos denominado «simples rumores», «meras invenciones o insinuaciones insidiosas» que no gozan de protección constitucional; y, en segundo lugar, porque se trata de una sanción administrativa que, desde luego, no representa la gravedad de una eventual sanción penal que habríamos de considerar como una reacción desproporcionada e innecesaria frente a derechos fundamentales que podría tener un efecto disuasorio o desalentador en su ejercicio, como ya dijimos, entre otras, en las SSTC 110/2000, de 5 de mayo, FJ 5, y 104/2011, de 20 de junio, FJ 6.

Cuestión diferente es la concerniente al primer inciso del artículo 80 f) de la Ley 22/2005 que exige la separación clara entre informaciones y opiniones pues, en este caso, incluso la sanción administrativa se muestra como excesiva o desalentadora del ejercicio del

derecho fundamental. Es cierto que nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones (desde la STC 104/1986, de 17 de julio) sobre la necesidad de diferenciar la libertad de expresión (cuyo objeto son los pensamientos, ideas y opiniones) del derecho a comunicar información veraz (cuyo objeto es la difusión de aquellos hechos que merecen ser considerados noticiables); siendo relevante esta distinción desde la perspectiva de la legitimidad constitucional de su ejercicio y de la determinación de sus límites. Así, tal como hemos recordado en la STC 79/2014, de 28 de mayo, FJ 4, mientras que «los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su misma naturaleza, no se prestan a una demostración de exactitud, y ello hace que al que ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que condiciona, en cambio, la legitimidad del derecho de información por expreso mandato constitucional, que ha añadido al término «información», en el texto del artículo 20.1 d) CE, el adjetivo «veraz» (SSTC 278/2005, de 7 de noviembre, FJ 2; 174/2006, de 5 de junio, FJ 3; 29/2009, de 26 de enero, FJ 2, y 50/2010, FJ 4). Pero en esta misma línea también hemos subrayado la dificultad, en la realidad, de separar la expresión de opiniones de la simple narración de hechos, pues la expresión de ideas y opiniones se apoya constantemente en la narración de los hechos y, a la inversa, en la narración se aprecia casi siempre algún elemento valorativo tendente a la formación de una opinión (entre otras, SSTC 6/1988, de 21 de enero, FJ 5; 174/2006, FJ 3; 29/2009, FJ 2; 50/2010, FJ 4, y 79/2014, FJ 4).

De todo lo anterior se desprende la dificultad de aceptar que una diferenciación cuya operatividad radica en la determinación de las conductas que se encuentran amparadas por una u otra libertad fundamental (expresión o información) encuentre su reflejo en una ley que, al prever esa «separación clara», lo único que hace es establecer una obligación formal de programación cuyo incumplimiento (difícil, como acabamos de señalar) puede conllevar la sanción de suspensión de actividad por un tiempo de tres meses. El efecto desalentador del ejercicio del derecho que se deriva de esta previsión se percibe solo con tomar como ejemplo el caso de los debates o tertulias políticas en las que, de forma evidente, se mezclan ambas facetas, siendo desproporcionado exigir que en ese tipo de intervenciones se esté alertando en cada momento de cuándo se está ejerciendo la libertad de opinión y cuándo la libertad de información.

En conclusión debemos declarar que no es inconstitucional el artículo 80.f) de la Ley 22/2005 con la excepción del inciso «hacer una separación clara entre informaciones y opiniones» que se declara inconstitucional.

d) Nos compete ahora analizar la supuesta vulneración del principio «non bis in idem» denunciada por los recurrentes; vulneración que se proyecta, nuevamente, sobre el artículo 136.2 de la Ley 22/2005, así como sobre los arts. 55.4.e) y 80.b) de la Ley 22/2005.

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar el artículo 136.2 de la Ley 22/2005 dispone que «en el supuesto de comisión reiterada en el plazo de un año de dos infracciones muy graves, declaradas así por resolución firme, o de una infracción muy grave y dos o más de graves, o de tres o más infracciones graves, el Consejo del Audiovisual de Cataluña puede acordar, en el marco del procedimiento sancionador correspondiente, el cese definitivo de la prestación de servicios audiovisuales por parte del responsable». Esta previsión normativa supondría, según se alega, la infracción del principio «non bis in idem» al volverse a sancionar hechos que ya lo fueron anteriormente. No se trata, en consecuencia, de una mera agravante por reincidencia sino de la imposición de una nueva sanción que el Consejo del Audiovisual puede o no acordar.

Este Tribunal Constitucional ha reiterado, ya desde la STC 2/1981, de 30 de enero, FJ 4, que el principio «non bis in idem» veda la imposición de una dualidad de sanciones «en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento» (en el mismo sentido, entre otras, SSTC 234/1991, de 16 de diciembre, FJ 2; 270/1994, de 17 de octubre, FJ 5, y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2). La garantía de no ser sometido a «bis in idem» se configura como un derecho fundamental que, en su vertiente material, impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento (por todas, SSTC 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; 2/2003, de 16 de enero, FJ 3, y 189/2013, de 7 de noviembre, FJ 2).

Dicho lo anterior, es preciso reconocer que este Tribunal ha admitido, en efecto, la constitucionalidad de la agravante de reincidencia, indicando expresamente que no conculca el principio «non bis in idem». Como decíamos en la STC 188/2005, de 4 de junio, FJ 4, «hemos hecho esta declaración cuando mediante dicha agravante lo que el legislador pretendía era castigar una conducta ilícita posterior del mismo sujeto de una manera más severa, sin que ello signifique que los hechos anteriores vuelvan a castigarse, sino tan sólo tenidos en cuenta por el legislador penal para el segundo o posteriores delitos o, en su caso, para las posteriores infracciones administrativas». No concurre, en consecuencia, una identidad de hechos, sino que los hechos anteriores han sido castigados con su correspondiente sanción administrativa o penal y el hecho ilícito posterior ha sido castigado de una manera más severa por la aplicación de la referida agravante.

Ahora bien, la admisibilidad constitucional de la agravante de reincidencia, entendida en los términos expuestos, no alcanza a supuestos en que el legislador crea un tipo, administrativo o penal, autónomo, prescindiendo absolutamente de la comisión de un nuevo hecho infractor, pues en tal caso lo que se castiga realmente son hechos anteriores del mismo sujeto que ya han sido castigados previamente, lo que lesiona el principio «non bis in idem» y, consecuentemente, el artículo 25.1 CE. En esta dirección, en la citada STC 188/2005 declaramos contrario al citado principio el artículo 27.3 j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que tipificaba como falta muy grave el hecho de «haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en el periodo de un año», considerando que con dicho precepto el legislador había creado un tipo autónomo «sin que la simple reiteración de sanciones o penas impuestas previamente constituya un fundamento diferenciado nuevo que haga inaplicable el principio «non bis in idem» (FJ 4).

En el presente caso nos encontramos en este último supuesto, dado que el artículo 136.2 de la Ley 22/2005 posibilita volver a castigar hechos realizados por un mismo sujeto, ya sancionados previamente, de modo que cabe una doble sanción para los mismos hechos: una primera, como constitutivos de las infracciones muy graves o graves que enuncia el precepto, las cuales han sido «declaradas así por resolución firme», lo que implica la existencia de sendos procedimientos anteriores: y una segunda, en tanto que incardinados en la nueva infracción prevista en el citado artículo 136.2 de la Ley 22/2005, que requiere la incoación del «procedimiento sancionador correspondiente», lo que implica la incoación de un nuevo procedimiento ulterior.

En consecuencia, la doble identidad de sujeto y de hechos que se aprecia en el precepto cuestionado supone la vulneración del principio «non bis in idem», teniendo, además, las infracciones enunciadas idéntico fundamento, al defender todas ellas el mismo interés jurídico relacionado con el adecuado funcionamiento de los servicios de comunicación audiovisual. Por lo que ha concluirse que el artículo 136.2 de la Ley 22/2005 vulnera el artículo 25.1 CE, en su vertiente de prohibición del «bis in idem», debiendo declararse su inconstitucionalidad. En la medida en que ya hemos declarado la inconstitucionalidad de este precepto no lo analizaremos cuando abordemos el resto de los motivos de inconstitucionalidad alegados por el recurrente respecto, entre otros, al artículo 136.2 de la Ley 22/2005.

También por vulneración del principio «non bis in idem» se impugna el artículo 55.4 e) de la Ley 22/2005 que prevé como causa de denegación de la renovación de la licencia, «el hecho de haber sido sancionado más de dos veces por dos infracciones graves o una muy grave, de acuerdo con lo establecido en la presente ley». El motivo, sin embargo, deber ser desestimado, no sólo porque no se ofrece en el recurso argumentación suficiente al respecto; sino porque no resulta aquí aplicable el principio «non bis in idem» por carecer la denegación de renovación de licencia de naturaleza sancionadora (como, en cambio, sí pueda tenerla la revocación de licencias). En este caso el artículo 55.4 de la Ley 22/2005 establece las causas legales que sirven de motivación para denegar la renovación de la licencia extinguida por el transcurso del plazo al constatar que la actuación del titular no ha sido acorde a lo dispuesto en la regulación audiovisual; entre ellas, la de haber sido sancionado por motivos graves o muy graves durante el periodo de prestación del servicio.



En conclusión, ha de declararse la constitucionalidad del artículo 54.4 e) de la Ley 22/2005 en los términos en que acaban de ser expuestos.

Nuevamente desde la perspectiva de la infracción del principio *non bis in idem* se impugna el artículo 80.b) de la Ley 22/2005 en relación a los artículos 132 b) y 136 de la Ley 22/2005, pues de la interpretación sistemática y conjunta de todos ellos deriva la tipificación como infracción muy grave del incumplimiento de la obligación de no incitar al odio, cuando el discurso del odio está ya tipificado como delito en el artículo 510 del Código penal, lo que comportaría una doble sanción penal y administrativa.

La argumentación esbozada debe rechazarse partiendo de nuestra ya consolidada doctrina según la cual el principio «non bis in idem» proscribire, en su vertiente material, que un sujeto sea sancionado en más de una ocasión por los mismos hechos y con los mismos fundamentos, «de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente proscribida puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento (por todas, SSTC 159/1985, de 27 de noviembre, FJ 3; 94/1986, de 8 de julio, FJ 4; 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3, y 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2)». [STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 a)]. Por lo tanto, la mera coexistencia de previsiones legales, de un tipo penal que condena a «quienes públicamente ... inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad» [artículo 510.1 a) del Código penal] con una infracción administrativa muy grave consistente en infringir el deber de «no incitar al odio por motivos de raza, sexo, religión o nacionalidad» no vulnera «per se» el principio «non bis in idem». En su caso, la lesión del principio que prohíbe la reiteración punitiva se produciría de no aplicarse la regla de la preferencia de la autoridad judicial penal sobre la Administración respecto de su actuación en materia sancionadora en aquellos casos en los que los hechos a sancionar puedan ser, no sólo constitutivos de infracción administrativa, sino también de delito o falta según el Código penal [STC 2/2003, FJ 3.c)] que constituye la vertiente formal o procesal del «non bis in idem» y en relación a procedimientos en los que concurra una triple identidad subjetiva, objetiva y de fundamento. En este sentido hemos recordado recientemente que «una vez que el legislador ha decidido que unos hechos merecen ser el presupuesto fáctico de una infracción penal y configura una infracción penal en torno a ellos, la norma contenida en la disposición administrativa deja de ser aplicable y sólo los órganos judiciales integrados en la jurisdicción penal son órganos constitucionalmente determinados para conocer de dicha infracción y ejercer la potestad punitiva estatal», de modo que «cuando el hecho reúne los elementos para ser calificado de infracción penal, la Administración no puede conocer, a efectos de su sanción, ni del hecho en su conjunto ni de fragmentos del mismo, y por ello ha de paralizar el procedimiento hasta que los órganos judiciales penales se pronuncien sobre la cuestión». (STC 70/2012, de 16 de abril, FJ 3).

En definitiva, procede declarar que no son inconstitucionales los preceptos de la Ley 22/2005 analizados bajo esta perspectiva.

e) De nuevo en relación con los preceptos 116.1.a) y c) y 136.1 a) de la Ley 22/2005, pero desde otra perspectiva, se alega su inconstitucionalidad por infracción del principio de personalidad de la pena. Argumentan en este sentido los recurrentes que el cese de las emisiones de un medio de comunicación acaba afectando, no solo al sujeto que efectivamente cometió la infracción, sino también al titular del medio –que es sólo culpable de forma indirecta («culpa in vigilando»)– y al público en general –que se ve privado de su derecho a ser informado a través del medio de comunicación de su elección–.

Procede desestimar el recurso en ese aspecto, y en primer lugar, porque los preceptos impugnados por este motivo no contienen previsión alguna sobre la determinación de los sujetos responsables. En segundo lugar, y a mayor abundamiento, conviene recordar que el principio de culpabilidad –que rige también en materia de infracciones administrativas–



no impide «que nuestro Derecho administrativo admita la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles, pues, capacidad infractora» manteniéndose el elemento subjetivo de la culpa que, no obstante, «se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas» pues «esta construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden estos sujetos» (FJ 2). La responsabilidad en estos casos se configura, «sobre la capacidad de infracción y la responsabilidad, 'que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz... y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma' (STC 246/1991, FJ 2)» (STC 129/2003, FJ 8). Y este principio de responsabilidad es el que permite, precisamente, la sanción a medios de comunicación en tanto que medios responsables, editorialmente, de los contenidos emitidos y su adecuación a la regulación, en tanto que empresas responsables del cumplimiento de la normativa reguladora, por ejemplo, en materia de pluralismo.

Finalmente, en lo concerniente a la pretendida vulneración del principio de proporcionalidad de las sanciones en que incurriría el artículo 136.1 a) *in fine* de la Ley 22/2005 al establecer que el prestador del servicio de comunicación audiovisual sancionado –en concreto de televisión– como consecuencia de la comisión de una infracción muy grave deba difundir (durante el tiempo que dure la suspensión de la actividad) «una imagen permanente en negro que ocupe el 100 por 100 de la pantalla con un texto en blanco que indique que el canal ha sido suspendido en su actividad, sin emitir sonido alguno», debemos, nuevamente, desestimar la impugnación pues, no solo no se trata de una sanción –sino del modo en que el legislador autonómico ha determinado que deba cumplirse la sanción de suspensión de actividad– sino porque la medida prevista resulta proporcional e idónea al objetivo perseguido en tanto que, a la pantalla negra propia de la suspensión de actividad, se añade una medida accesoria en orden a garantizar el derecho de información del público (derecho a una comunicación audiovisual transparente). De esta manera se garantiza que el público sepa que el canal ha suspendido temporalmente sus emisiones (y la duración concreta de su suspensión) pero que no ha cesado en su actividad; dato éste que es relevante para el propio prestador del servicio de comunicación audiovisual desde la perspectiva de fidelización de audiencias.

6. Nos corresponde ahora analizar la impugnación relativa a la infracción del régimen de cooficialidad lingüística previsto en el artículo 3 CE, que los recurrentes imputan a los artículos 32.3.c), 52.1.b), 53.1.f) y 86.1 y 3 de la Ley 22/2005 en tanto disponen el uso «normal» del catalán (o aranés) en los medios de comunicación públicos situando al castellano en un régimen de excepcionalidad frente a la regla general e introduciendo, además, una medida de discriminación positiva (por motivos de lengua y residencia o establecimiento en Cataluña) que resulta contraria a la libre circulación de servicios y bienes y a la unidad de mercado.

Conviene precisar en primer lugar que, de los diversos preceptos de la Ley 22/2005 que contienen obligaciones lingüísticas dirigidas a los prestadores de servicios audiovisuales, tanto públicos como privados –en la línea de lo dispuesto en la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística (arts. 25 a 28)–, solo se impugnan algunos de ellos; en particular, en relación a los medios de comunicación públicos de ámbito autonómico y local, a los medios privados que requieran de licencia y a los distribuidores de contenidos audiovisuales.

Tanto el castellano como el catalán son lenguas oficiales de Cataluña. Tras declarar el castellano la lengua oficial del Estado (art. 3.1), la Constitución prevé que las «demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos» (art. 3.2). De conformidad con nuestra jurisprudencia, «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). Del artículo 3.2 CE se deriva que la oficialidad de las

otras lenguas españolas «lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto» (STC 82/1986, FJ 4), de modo que el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa Comunidad (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10, y 31/2010, FJ 21).

La Constitución española de 1978, desde su preámbulo, y específicamente en su artículo 3.3, reconoce y protege la realidad plurilingüe del Estado español expresando así el compromiso constitucional con la preservación del pluralismo lingüístico que se proyecta, en particular, en el ámbito de los medios de comunicación social, incluidos los de titularidad pública.

Al respecto debemos también tener presente la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias, tratado internacional ratificado por España y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» (BOE núm. 222, de 15 de septiembre de 2001).

Por otro lado, la Directiva 2010/13/UE, de 20 de marzo de 2013, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual prevé en su considerando núm. 78 que los Estados miembros, «en un afán de promover activamente una u otra lengua», puedan adoptar reglas más detalladas y precisas con arreglo a criterios lingüísticos «siempre y cuando dichas reglas sean conformes al derecho de la Unión y, en particular, no sean aplicables a la retransmisión de programas originarios de otros Estados miembros».

En esa misma línea –y además del reconocimiento del derecho a una comunicación audiovisual plural a través de una diversidad de fuentes y contenidos y de la «existencia de diferentes ámbitos de cobertura» acordes con la distribución territorial del Estado que reconoce el artículo 4.1 de la Ley 7/2010– el derecho a la pluralidad lingüística tiene su enunciado propio en el artículo 5 de la Ley 7/2010 cuyo tenor dispone que «todas las personas tienen el derecho a que la comunicación audiovisual incluya una programación en abierto que refleje la diversidad cultural y lingüística de la ciudadanía», pudiendo las Comunidades Autónomas «aprobar normas adicionales para los servicios de su ámbito competencial con el fin de promover la producción audiovisual en su lengua propia». Para hacer efectivo ese derecho la Ley 7/2010 establece, de un lado, la obligación de los operadores de titularidad pública de contribuir a la promoción de las creaciones audiovisuales vinculadas a las distintas lenguas y culturas existentes en el Estado (art. 4.3 *in fine* de la Ley 7/2010) y, de otro, una obligación de reserva de determinados porcentajes (cuotas) de emisión en las diferentes lenguas del Estado español que se dirige tanto a operadores públicos como privados (art. 5.2 de la Ley 7/2010) en el marco del deber de promover «el conocimiento y la difusión de las lenguas oficiales en el Estado y de sus expresiones culturales» (art. 4.3 de la Ley 7/2010).

A partir de dichas consideraciones, debemos iniciar el enjuiciamiento de las cuestiones que se nos demandan.

a) Comenzaremos analizando las obligaciones en materia lingüística dirigidas a los medios de comunicación públicos que establecen los artículos 32.3.c) y 86.1 de la Ley 22/2005.

Los recurrentes cuestionan el establecimiento de la «normalidad» de uso del catalán prevista en el artículo 86.1 de la Ley 22/2005 (ubicado en el título V sobre regulación de contenidos audiovisuales), según el cual «la lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos tiene que ser la catalana, y en el Valle de Arán, la aranesa», pudiéndose tener en cuenta «excepcionalmente» «las características de la audiencia a la que se dirige el medio de comunicación, de acuerdo con los criterios establecidos mediante instrucción del Consejo Audiovisual de Cataluña en el marco de las disposiciones de la normativa lingüística». Asimismo, en el ámbito del servicio público de comunicación audiovisual local, se impugna el artículo 32.3 c) de la Ley 22/2005, que impone a los prestadores públicos de televisión la obligación de garantizar

«una programación en la que la lengua normalmente utilizada sea el catalán y también se cumplan las otras obligaciones que establece la normativa sobre política lingüística».

En el análisis de la queja planteada debemos partir de nuestra doctrina según la cual la definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede implicar la primacía de esa lengua en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo un uso prioritario del catalán sobre el castellano «también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener» [STC 31/2010, FJ 14 a)].

Si se considerase que los citados preceptos, al especificar que solo excepcionalmente se tendrán en cuenta las características de la audiencia y que la lengua normalmente utilizada será el catalán (o la aranesa) implican la exclusión del castellano, trascenderían del concepto de normalidad al que aludió la STC 31/2010, en cuanto a la relación entre las dos lenguas, el catalán y el castellano en los medios públicos de comunicación en Cataluña.

Ahora bien, los preceptos impugnados se ajustan a la doctrina anteriormente citada y admiten una interpretación acorde con la Constitución, pues pese a las previsiones de que la lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos de Cataluña deba ser el catalán (y el aranés en el Valle de Arán) contenida en el artículo 86.1 de la Ley 22/2005 y que deba garantizarse una programación en la televisión local en que la lengua normalmente utilizada sea el catalán del artículo 32.3.c) de la Ley 22/2005, ambos preceptos aceptan una lectura que no supone la vulneración del principio de paridad entre ambas lenguas ni la preterición del castellano. Esto es, los preceptos mencionados pueden ser interpretados en el sentido de que no significan la exclusión del castellano, ni pretenden privar al castellano de la cualidad de lengua de uso normal por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos en Cataluña.

Así entendida la previsión de uso normal de una lengua –que, además, puede tener en cuenta las características de la audiencia a la que se dirige, en atención al grado de conocimiento de las lenguas oficiales en núcleos de población específicos– no puede presuponer la exclusión del castellano en esos medios.

Interpretados en esos términos, los artículos 86.1 y 32.3.c) de la Ley 22/2005 no serían contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

b) A una conclusión similar ha de llegarse respecto de lo previsto en el artículo 86.3 de la Ley 22/2005 que exige que «los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual, de acuerdo con los términos establecidos por la presente ley, deben garantizar que la mayor parte de los canales que ofrezcan sean en catalán y en aranés en el Valle de Arán». Se establece aquí, ciertamente, una suerte de preferencia en el uso del catalán (o aranés) que, no obstante, en este ámbito –el de la distribución de contenidos a través de plataformas (cable, satélite o ADSL) que no son necesariamente las productoras ni las editoras de los mismos– obedece a la justificación de equiparar ambas lenguas en el conjunto de la comunicación audiovisual que se oferta a los ciudadanos en Cataluña.

Ciertamente, una medida como la prevista en el artículo 86.3 de la Ley 22/2005, dirigida a los operadores privados que no tienen encomendada una especial misión de servicio público, constituye una restricción o modulación del ejercicio de la libertad de expresión e información. No obstante, esta modulación del ejercicio de los derechos fundamentales es constitucionalmente legítima en tanto en cuanto, y en primer lugar, se dirige únicamente a aquellos distribuidores cuyo ámbito de cobertura coincide con el territorio de la Comunidad (SSTC 31/2010, FJ 89, y 78/2017, FJ 11) y, en segundo lugar, responde a la protección de otros bienes constitucionales de forma proporcionada (por tratarse de medidas adecuadas y necesarias para el cumplimiento del objetivo). Se trata, en efecto, de restricciones justificadas por razones imperiosas de interés general entre las

que se encuentra el objetivo «de defender y promover una o varias de sus lenguas oficiales».

Así se ha mantenido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 5 de marzo de 2009 (asunto *UTECA*, C-222/07), en la que, al contestar a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo respecto del Real Decreto 1652/2004 – norma que impone a los operadores de televisión la obligación de destinar un porcentaje de sus ingresos de explotación a la financiación anticipada de películas cinematográficas y para televisión europeas, y de ese porcentaje, la reserva de un 60 por 100 a la financiación obligatoria de obras en lengua original española (cualquiera de ellas)– consideró como una medida adecuada y proporcionada para garantizar la consecución de tal objetivo la imposición de cuotas y/o reservas lingüísticas. También desde este prisma, el de la adecuación de las medidas de uso del catalán en los operadores privados a la libre circulación de bienes y servicios y a la unidad de mercado, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que se remite a lo dispuesto en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, prevé como una de las razones imperiosas de interés general que permiten establecer límites o requisitos para el desarrollo de una actividad la persecución de objetivos de política social y cultural, entre los que se pueden encontrar el objetivo buscado por el precepto que se analiza.

La reserva de la mayor parte de canales a la lengua catalana (o aranesa) responde a una realidad en la que se constata una presencia minoritaria del catalán. La previsión de la ley catalana no ha de leerse en términos del establecimiento de una regla de «preferencia» de la lengua catalana sobre la lengua castellana, sino como una concreta medida de política lingüística tendente a corregir una situación de desequilibrio del catalán respecto del español, subsanando así la posición secundaria o de postergación que tiene aquella en los medios de comunicación, y alcanzando, dentro de los límites que impone la Constitución, su más amplio uso y difusión en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En definitiva, el artículo 86.3 de la Ley 22/2005 resulta constitucional en la medida en que persigue la normalización lingüística en este ámbito, en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de normalización lingüística que define el artículo 143 EAC, y resulta proporcionada al objetivo, sin implicar la exclusión de la lengua castellana.

c) Los demás preceptos impugnados contienen obligaciones específicas que se proyectan sobre determinados prestadores de servicios de comunicación audiovisual privados: en concreto aquellos que, por prestar el servicio a través del espectro radioeléctrico, el ejercicio de su actividad está sometido a la obtención de licencia previa ex artículo 37.2 a) de la Ley 22/2005, y aquellos que distribuyen contenidos cuya responsabilidad editorial corresponde a terceros. Así, en lo concerniente a los primeros, y en el marco de la regulación destinada al régimen de la licencia, los recurrentes tachan de inconstitucional el artículo 52.1.b) de la Ley 22/2005 que establece como uno de los criterios de adjudicación de la licencia (de valoración por el Consejo Audiovisual de Cataluña entre las diversas ofertas presentadas en el correspondiente concurso) «el grado de uso del catalán y de fomento y difusión de la cultura catalana y, si procede, del aranés» así como el artículo 53.1.f) de la Ley 22/2005 que define como contenido de la licencia la definición de «los porcentajes para el cumplimiento de las obligaciones en relación a la normalización y la protección de la lengua y la cultura catalanas y el uso de aranés en el Valle de Arán, y las franjas horarias en que deben aplicarse».

Conviene insistir en que nos encontramos ante previsiones relativas a la adjudicación de un espacio limitado que operan como criterios primero decisorios, luego contractuales (al fijarse los porcentajes de uso del catalán o las franjas horarias en la licencia). Esto es, los prestadores de servicios de comunicación audiovisual sujetos al régimen de comunicación previa no se ven compelidos por obligaciones específicas en esta materia aunque deban observar el mandato general de promoción del pluralismo y el respeto de las disposiciones establecidas en la Ley de política lingüística. En cambio, cuando se trata del acceso al espectro radioeléctrico, limitado y necesario de ordenación previa, el legislador autonómico asegura el cumplimiento de ese deber de garantía del pluralismo

lingüístico a través, en primer lugar, de la introducción del grado de uso del catalán como un criterio de valoración más en la adjudicación de la licencia y, en segundo lugar, a través de la definición de los porcentajes específicos como contenido de la licencia, configurándola por tanto como una obligación contractual más cuyo incumplimiento podría determinar la denegación de la renovación de la licencia ex artículo 55.4 d) de la Ley 22/2005.

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos declarar que no es inconstitucional el establecimiento en el artículo 52.1.b) de la Ley 22/2005 del «grado de uso del catalán y de fomento y difusión de la cultura catalana» como uno de los criterios de adjudicación de la licencia que permitirá la prestación de servicios audiovisuales a través de un medio que, si bien ya no puede considerarse escaso, no es ilimitado, puesto que se configura como una medida adecuada y proporcionada para evitar que ese espacio sea ocupado por un discurso uniforme, garantizando así el pluralismo y la diversidad cultural. Esta previsión es coherente con la obligación que establece el artículo 86.2 de la Ley 22/2005 (no impugnado) de respetar las obligaciones impuestas para los antiguos concesionarios de radio y televisión por la Ley de normalización lingüística (mediante la fijación de cuotas) una vez ya obtenida la licencia, así como con el contenido del artículo 53.1.f) de la Ley 22/2005 que, en realidad, resulta accesorio de lo anterior, pues se limita a recordar que la licencia que se otorgue definirá los porcentajes y franjas horarias de aplicación de las cuotas.

No puede obviarse, en este punto, que «el grado de uso del catalán» es solo un criterio más, al que la Ley 22/2005 no da un protagonismo superior y que cualitativamente ocupa la misma posición que los ocho criterios de valoración del concurso contemplados en la Ley 22/2005. Así, junto al criterio lingüístico, la Ley catalana prevé la consideración del «tiempo de emisión dedicado a contenidos informativos y de actualidad en relación al ámbito de cobertura de la licencia»; «los compromisos propuestos en relación a la estructura laboral y la calidad profesional»; las medidas para «garantizar el acceso de las personas con discapacidad a los contenidos audiovisuales»; el uso de instalaciones preexistentes o las condiciones técnicas de las instalaciones o los procedimientos previstos «para dar una mejor y más rápida satisfacción al derecho de réplica» (art. 52.2 de la Ley 22/2005). Además, en tanto que criterios de valoración, no imponen por sí mismos un determinado uso de las lenguas, ni en abstracto ni en forma de porcentajes.

Todo ello permite descartar la tacha de inconstitucionalidad alegada, pues lo que los preceptos impugnados pretenden es, lejos de dar lugar a un desequilibrio en el régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas o una exclusión de los operadores que ofertan servicios de comunicación en que el grado de uso del castellano sea superior al de la lengua catalana, garantizar el pluralismo lingüístico en el acceso al espectro radioeléctrico y un uso equilibrado de las dos lenguas.

En definitiva, ha de declararse que los artículos 52.1.b) y 53.1.f) de la Ley 22/2005 no son inconstitucionales al prever normas de política lingüística que se configuran como medidas adecuadas y proporcionadas para garantizar el pluralismo lingüístico y la diversidad cultural en los medios de comunicación, siendo plenamente conformes al régimen lingüístico establecido en el artículo 3 CE y al contenido de los derechos del artículo 20 CE.

7. En el tercer bloque de alegaciones del recurso se aduce la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley autonómica por infracción de la reserva de Ley Orgánica (a) y por vulneración de las competencias estatales, tanto en relación a la igualdad en el ejercicio de derechos (b), como en materia de telecomunicaciones (c), de regulación de los medios de comunicación social (d), y de relaciones internacionales (e).

a) En lo concerniente a la pretendida infracción de la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 81 CE, la argumentación de inconstitucionalidad se proyecta, en primer lugar (y nuevamente) sobre los artículos 116.1.a) y c) y el 136.1.a) de la Ley 22/2005 (ya transcritos) en la medida en que –como ya se ha visto al resolver la impugnación relativa a la vulneración del artículo 25 CE– regulan, respectivamente, la posibilidad de suspensión de la prestación de servicios de comunicación audiovisual en



determinados casos. A juicio de los recurrentes tales previsiones, que implican la privación del ejercicio de un derecho fundamental, suponen una regulación del contenido esencial del derecho vedada al legislador autonómico, invocando la STC 140/1986 en la que señalamos la necesidad de Ley Orgánica para las leyes penales que afectan a la libertad personal reconocida en el artículo 17 CE, «puesto que no existe un límite más severo a la libertad que la privación de la libertad en sí».

El motivo de inconstitucionalidad señalado no puede prosperar, en primer lugar, porque la doctrina sentada en la STC 140/1986 no resulta aplicable a este supuesto ya que nuestro pronunciamiento en aquel caso se circunscribió a las sanciones penales que inciden en el derecho a la libertad personal sin que pueda trasladarse miméticamente, como se pretende en el recurso, a sanciones de carácter administrativo que tienen otra naturaleza.

En cambio, sí resulta de aplicación nuestra doctrina sobre el alcance de la reserva de ley orgánica en la que partimos de una interpretación restrictiva y excepcional de la misma, tanto en lo concerniente a las materias sobre las que se proyecta como en lo relativo a la propia noción de «desarrollo» de derechos fundamentales contenida en el artículo 81 CE, evitando de esta forma una petrificación abusiva del ordenamiento derivada de la especial resistencia pasiva de la ley orgánica que resulta todavía más contraproducente en un sector, como el audiovisual, que experimenta frecuentes y profundos cambios tecnológicos que tienen incidencia en la forma de prestar el servicio y, en ocasiones, sobre la propia regulación. En efecto, como hemos reiterado, «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)]» (STC 112/2006, de 5 de abril, FJ 3).

Así, con ocasión del enjuiciamiento constitucional de la Ley de televisión privada sostuvimos que «no todo lo que ‘afecte’ a los derechos fundamentales constitucionalizados en el artículo 20.1 CE ... es un desarrollo directo de esos derechos fundamentales, esto es, una regulación de sus aspectos esenciales que requiera de una disposición de las Cortes emanada con forma de Ley Orgánica. La Constitución veda al Decreto-ley afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos y, correlativamente, reserva a la Ley ordinaria regular el ejercicio de tales derechos y libertades respetando su contenido esencial (art. 53.1); pero no obliga –por obvio que sea el recordarlo– a regular por Ley Orgánica las modalidades de su ejercicio ni los presupuestos o condiciones que los hagan efectivos, extremos que restan en los cometidos que la Constitución señala a la Ley ordinaria» [STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3.b]. La Ley Orgánica sólo será precisa cuando se acometa un desarrollo directo –global o de sus aspectos esenciales– del ámbito subjetivo u objetivo de los derechos fundamentales del artículo 20.1 de la Constitución, lo que acontece, señalamos, «cuando el legislador incide en la «regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas» («ibidem»).

Visto lo anterior cabe concluir que la regulación de la posible adopción de medidas cautelares en el marco de un procedimiento sancionador y el establecimiento de un cuadro de infracciones y sanciones no requiere de la aprobación de ley orgánica pues no se trata de una delimitación negativa del contenido esencial de los derechos a la libertad de expresión e información del artículo 20 CE. Más bien, al contrario, la previsión por la Ley autonómica de un marco de infracciones y sanciones resulta corolario de su competencia material sobre la regulación de los medios de comunicación social, a efectos de garantizar el cumplimiento de los deberes legales impuestos en garantía de otros valores y bienes jurídicos constitucionalmente protegibles. Como veremos más adelante, pues también ha sido objeto de reclamación, el esquema sancionador de la Ley 22/2005, puede ser contestado desde la perspectiva del marco sancionador básico establecido en la Ley

7/2010, si se verifica la existencia de una divergencia irrazonable y desproporcionada entre la normativa autonómica y la básica estatal que pudiera resultar contrario al artículo 149.1.1.ª CE. Por lo expuesto, debe declararse que los artículos 116.1.a) y c) y 136.1.a) de la Ley 22/2005 no han infringido la reserva de ley orgánica.

En segundo lugar, la infracción de la reserva de Ley Orgánica denunciada se proyecta sobre el artículo 3 de la Ley 22/2005 –solicitándose por conexión la inconstitucionalidad de los artículos 36.3, 37.1, 48.a) y b), 116.1 y 117 de la Ley 22/2005– en la medida en que introduce un concepto novedoso, como es el de «libertad de comunicación audiovisual», reconociendo la libre prestación de servicios de comunicación audiovisual como forma de ejercicio de las libertades de expresión e información (sometiéndose, en su caso, a intervención administrativa). Esta declaración, a la que se anudan determinadas consecuencias jurídicas, supone al entender de los Diputados recurrentes una reformulación de las libertades contempladas en el artículo 20.1.a) y d) CE que hubiese requerido de ley orgánica al afectar a su contenido esencial.

Ciertamente el punto de partida de la regulación contenida en la Ley 22/2005 es la libertad de comunicación audiovisual tal como se consagra en su artículo 3 y se reconoce en su preámbulo en el que se manifiesta, entre otras cosas, que «el nuevo marco jurídico del audiovisual debe fundamentarse en la reconsideración de la noción de servicio público, en su doble vertiente de monopolio y titularidad, en el reconocimiento de la libertad de comunicación con la modificación consiguiente del actual régimen de concesión por el de autorización o licencia». La libertad de comunicación reconocida en la Ley queda sujeta, según se especifica en el apartado segundo de su artículo 3, «al régimen de intervención administrativa que establece la Ley, si procede, en garantía del pluralismo, de otros derechos y del interés general». Esta perspectiva resultaba novedosa en el momento de aprobación de la Ley catalana pues la regulación de los servicios de radio y televisión se estructuraba entonces a partir de su configuración como un servicio público cuya prestación por los particulares requería de la pertinente concesión. En ese contexto, de los preceptos cuya inconstitucionalidad se aduce por conexión, el artículo 36.3 de la Ley 22/2005 alude al deber de transparencia de los prestadores de servicios audiovisuales «con relación a todos los aspectos de su actividad que son relevantes para la libertad de comunicación y el pluralismo» y el artículo 37.1 de la Ley 22/2005 –rubricado «la prestación privada de servicios de comunicación audiovisual»– somete a «ordenación administrativa» la prestación privada de servicios de comunicación audiovisual por razón «de su incidencia potencial sobre la libertad de comunicación pública, el pluralismo, los intereses generales de la audiencia y otros principios y libertades relacionados con la formación de la opinión pública». Finalmente, y en el marco de la regulación del «régimen de la licencia para la prestación de servicios de comunicación audiovisual a través del espectro radioeléctrico» (arts. 46 a 59 de la Ley 22/2005), el artículo 48 a) y b) de la Ley 22/2005 describe dos de sus finalidades: «conciliar el ejercicio de la libertad de comunicación con el cumplimiento de los oportunos imperativos constitucionales» y «favorecer el ejercicio coherente de la libertad de comunicación en el marco legal vigente», respectivamente.

Descrito así el conjunto de preceptos que se reputan inconstitucionales por infracción de la reserva de ley orgánica al comportar la liberalización de los servicios y el consecuente cambio en el régimen de títulos habilitantes, conviene remarcar, en primer lugar –e independientemente de que la libertad de comunicación constituya también ahora la premisa regulatoria de la Ley estatal básica de regulación de la comunicación audiovisual– la cierta inconsistencia de la impugnación pues los recurrentes no se detienen a argumentar sobre el cambio de régimen efectuado en el acceso a la prestación de servicios audiovisuales y la justificación de que haya de regularse por ley orgánica, limitándose a mencionarlo sin desarrollo posterior y a impugnar por conexión determinados preceptos que parecen escogidos simplemente porque en ellos se contiene la referencia a «libertad de comunicación» sin ninguna argumentación añadida. Aunque esta falta de alegación bastaría por sí misma para desestimar la inconstitucionalidad aducida, conviene subrayar, sin embargo, en línea de la doctrina constitucional que acabamos de sintetizar (SSTC 127/1994, de 5 de mayo, FJ 4.b) y 112/2006, de 5 de abril, FJ 3)], que los recurrentes parecen confundir

exigencia de reserva de Ley Orgánica con exigencia de una ley básica estatal, pues el cambio de régimen en el acceso a la prestación de servicios no supone un desarrollo directo de los aspectos esenciales del derecho fundamental, sino una regulación atinente al modo de ejercicio de dicha libertad (régimen de comunicación previa o de licencia) cuyas bases, ciertamente, se encuentran reservadas al Estado en virtud del artículo 149.1.27.ª CE. Procede por tanto declarar que no son inconstitucionales los artículos 3, 36.3, 37.1, 48.a) y b), 116.1 y 117 de la Ley 22/2005.

b) El artículo 149.1.1.ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. De acuerdo con lo argumentado en el recurso la regulación contenida en los artículos 116.1.a) y c) y 136.1 a) de la Ley 22/2005 –que constituyen, nuevamente, objeto de impugnación desde una diferente perspectiva– infringe dicho precepto constitucional al introducir una desigualdad en el régimen de sanciones con la única alegación de que «la medida de cese cautelar de efectos de la licencia y las medidas de cese temporal o definitivas no se encuentran vinculadas a los contenidos comunicativos en ninguna parte del territorio español».

Al margen de la ciertamente parca argumentación de este motivo, y al margen también de lo ya manifestado en el fundamento jurídico 5 A) de esta resolución –en el que hemos descartado que la tipificación como infracción del incumplimiento de los principios reguladores básicos del audiovisual establecidos en el artículo 80 CE (que inciden en los contenidos audiovisuales al prohibir, por ejemplo, la incitación al odio, o al exigir la veracidad de la información) y su correspondiente sanción pueda considerarse equivalente a un control gubernativo sobre los contenidos proscrito por el artículo 20.2 CE, concepción que late nuevamente en el fondo de la argumentación de los recurrentes en este punto– no cabe apreciar inconstitucionalidad alguna en los preceptos mencionados desde la perspectiva del artículo 149.1.1 CE.

Sobre esta cuestión hemos recordado en la STC 218/2013, de 19 de diciembre, FJ 5, que las Comunidades Autónomas pueden «adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1.ª CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8, y 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3). La regulación de las infracciones y sanciones que las Comunidades Autónomas lleven a cabo estará pues limitada por los principios básicos del ordenamiento estatal (STS 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 29) y, en todo caso, habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 CE; de igual modo el procedimiento sancionador habrá de ajustarse al ‘administrativo común’, cuya configuración es de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.18.ª CE), sin que ello implique que toda regulación del Derecho administrativo sancionador, por el hecho de afectar al ámbito de los derechos fundamentales, sea competencia exclusiva del Estado (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8)».

A su vez, en la STC 130/2013, de 4 de junio, señalamos que «el artículo 149.1.1.ª CE opera como un límite específico y excepcional, que tiene por finalidad asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales, debiendo concurrir dos condiciones para que entre en juego: «en primer lugar, la existencia de un esquema sancionatorio estatal, que afecte a estos derechos y deberes constitucionales, y, en segundo lugar, que la normativa sancionadora autonómica suponga una divergencia cualitativa sustancial respecto a esa normativa sancionadora estatal que produzca una ruptura de la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio que pueda calificarse además de irrazonable y desproporcionada al fin perseguido por la norma autonómica (STC 136/1991, FJ 1)» (FJ 13).

La aplicación de la doctrina precedente a los preceptos impugnados nos permite afirmar que no se verifica en este caso una «divergencia cualitativa irrazonable o desproporcionada» entre ambos textos legales, el estatal y el autonómico, por lo que

respecta al esquema de infracciones y sanciones. La revocación de la licencia o el cese de efectos de la comunicación previa se reservan, en el esquema de sanciones básico estatal establecido en el artículo 60 de la Ley 7/2010, para infracciones muy graves consistentes en la infracción de las resoluciones relativas al pluralismo en el mercado audiovisual; en la infracción (con reincidencia) de las obligaciones de reserva de cuotas de programación; en la realización de negocios jurídicos de transmisión o arrendamiento de licencia sin autorización; en la emisión sin licencia o sin haber efectuado la comunicación previa; en la alteración de los parámetros técnicos de la actividad y en la infracción de las limitaciones (para ser titular de una licencia) por razones de orden público audiovisual del artículo 26 de la Ley 7/2010 (entre las que se encuentra la imposibilidad de ser titular de una licencia cuando el prestador haya visto prohibidas sus actividades durante los dos últimos años por atentar contra los principios y valores del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales o lo dispuesto en materia de protección de menores en la normativa europea). En el marco de la regulación básica estatal que se ha ido describiendo a lo largo de esta resolución (en la que se parte del derecho de los ciudadanos a recibir una comunicación audiovisual plural, transparente, no discriminatoria, no incitadora al odio o a la violencia, con especial protección de la juventud y la infancia ex artículo 20.4 CE) no parece que las previsiones de suspensión, constituyan un marco sancionador que vulnere el artículo 149.1.1 CE, por lo que debe declararse la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

c) Debemos abordar, a continuación, el análisis de los preceptos de la Ley 22/2005 concernientes a la regulación del espectro radioeléctrico cuya impugnación en el recurso se fundamenta en la vulneración de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones ex artículo 149.1.21 CE, pues el objeto de tales preceptos, se dice en el recurso, es el de «regular, condicionar, mediatizar o asumir cualquier tipo de competencias o funciones de planificación, gestión, inspección o intervención sobre el espectro radioeléctrico de titularidad estatal», sobre el que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de cualquier competencia. Las representaciones de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña mantienen, en cambio, que la significativa evolución del sector (desde una perspectiva tecnológica, económica y también jurídica) debe comportar una revisión del modelo de regulación de las telecomunicaciones, en el sentido de entender que la directa vinculación de las ondas radioeléctricas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual, como soporte, debe permitir un mayor margen de intervención a las Comunidades Autónomas en la gestión del dominio público radioeléctrico ampliando el alcance de la competencia sobre medios de comunicación social.

Planteada en tales términos la controversia competencial, cabe dar aquí por reproducidos los fundamentos jurídicos que la STC 78/2017 dedica a precisar el alcance, deslinde y articulación de los títulos competenciales aplicables (arts. 149.1.21.<sup>a</sup> y 27.<sup>a</sup> CE) [FJ 4 A), B) y C)], así como a sintetizar los aspectos más relevantes de la regulación estatal del espectro radioeléctrico [FJ 6 A)] y abordar la impugnación de los preceptos de la norma autonómica que se objetan por invasión de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones y sobre el que no nos hemos pronunciado en la STC 78/2017.

Así el artículo 127.1 de la Ley 22/2005 de la norma autonómica tiene por objeto, directa o indirectamente –según señalan los recurrentes–, la atribución al Gobierno de la Generalidad de la inspección y el control de las actividades de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, en relación al cumplimiento de las obligaciones que les corresponden de acuerdo con lo que establecen la presente ley y las que sean de aplicación; y el artículo 128.1.a) de la Ley 22/2005 la inspección de los contenidos difundidos en la prestación de servicios audiovisuales, al efecto de verificar que se cumplen las distintas obligaciones y los límites que, con relación a estos contenidos, establecen la presente y otras leyes que sean de aplicación.

Hemos sostenido de forma reiterada [recordándolo recientemente en las SSTC 235/2012, FFJJ 6 y 8, o 5/2012, FFJJ 5 y 6, y las que allí se citan] que la competencia para otorgar el título habilitante (en el caso de requerirse) es la que determina la titularidad de la competencia para inspección, imposición de sanciones y, en su caso, adopción de



medidas como el precintado de la instalación. Pero esta premisa debe aplicarse teniendo en cuenta el reparto competencial establecido en los artículos 149.1.21 y 27 CE, de forma tal que, correspondiendo a la Comunidad Autónoma el otorgamiento de la licencia audiovisual, también le corresponde el ejercicio de las potestades de inspección y sanción relativas a esa licencia; esto es, garantizar que la prestación del servicio audiovisual se realice con licencia cuando ésta sea requerida o verificar «ex post» el cumplimiento de los requisitos necesarios cuando la actividad se inicie con comunicación previa; controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia (por ejemplo, en lo concerniente a las cuotas lingüísticas); controlar el cumplimiento de los principios reguladores de la actividad audiovisual recogidos en el artículo 80 de la Ley 22/2005 y de las disposiciones de garantía del pluralismo, las condiciones de emisión y de recepción, etc.

Corresponde en cambio al Estado el ejercicio de las competencias inspectoras y sancionadoras en relación a los aspectos técnicos de las telecomunicaciones, entre ellos los concernientes al espectro radioeléctrico; esto es, detectar y erradicar la posible producción de interferencias perjudiciales (STC 235/2012, FJ 6); controlar y regular la evaluación de conformidad de equipos y aparatos de telecomunicaciones (STC 72/2014, de 8 de mayo, FJ 11) y otorgar la autorización de transición del modelo analógico al digital (STC 180/2013, de 23 de octubre, FJ 9), entre otras funciones.

La aplicación de la doctrina anterior a los artículos 127.1 y 128.1.a) de la Ley 22/2005, lleva a desestimar la impugnación efectuada, sin perjuicio de las consecuencias, que sobre las atribuciones de inspección y control, resulten de la declaración de inconstitucionalidad que se haya efectuado de otros preceptos.

d) A continuación los recurrentes impugnan determinados preceptos de la ley autonómica que, a su juicio, vulneran el régimen de competencias compartidas entre Estado y Comunidades Autónomas que, en materia de medios de comunicación social, establece el artículo 149.1.27 CE.

Se promueve, en primer lugar, la inconstitucionalidad del artículo 15.2 de la Ley 22/2005 en la medida en que, al determinar el régimen jurídico de los servicios de comunicación audiovisual, declara que la Ley catalana se aplica en el marco normativo establecido por la Unión Europea y los tratados y convenios internacionales y, «si procede (este es el inserto cuya inconstitucionalidad se pretende) por la normativa básica estatal. Entienden los recurrentes que la introducción de tal cláusula supone el desconocimiento de la competencia estatal en esta materia. En la misma línea se impugna el artículo 36.2 de la Ley 22/2005 (y por conexión el artículo 6 de la Ley 22/2005, en el ámbito local) que dispone la sujeción de los prestadores de servicios audiovisuales a las obligaciones que, en materia de contenidos de la programación televisiva y radiofónica, establece la Ley catalana.

La impugnación que se acaba de resumir parece desconocer la esencia del sistema compartido establecido en el artículo 149.1.27.<sup>a</sup> CE en el que la exclusividad de la competencia estatal se ciñe al dictado de las normas básicas «asumiendo la Comunidad Autónoma competencias de desarrollo legislativo que en todo caso habrá de respetar aquella normativa básica, una potestad reglamentaria igualmente de desarrollo, y, finalmente, la función ejecutiva correspondiente a la materia» (STC 26/1982, de 24 de mayo, FJ 2 y 5/2012, de 17 de enero, FJ 5, entre otras). Partiendo de este esquema resulta plenamente acomodado al régimen constitucional de reparto de competencias que la Comunidad Autónoma de Cataluña apruebe una ley de desarrollo a cuyas obligaciones se sujetan los prestadores de servicios de comunicación audiovisual que operen por referencia a su ámbito territorial, en el marco de lo dispuesto en la legislación básica estatal así como de las disposiciones comunitarias e internacionales sobre la materia, sin que la introducción de la cláusula «si procede» incida o menoscabe la competencia estatal. Conviene recordar en este punto que las competencias estatales no requieren de una salvaguarda explícita y que, tal como señalamos de forma reiterada en la STC 31/2010 (entre otros, en el fundamento jurídico 64), no se ven impedidas o limitadas en su ejercicio ni por la atribución estatutaria «en todo caso» de competencias específicas, ni por la alusión en la Ley autonómica de la cláusula «si procede» que fácilmente puede ser



interpretada como alusiva a la existencia, o no, de normativa básica sobre un determinado aspecto, siendo evidente que, en caso de haberse aprobado bases estatales, configuran en todo caso el límite o marco en el que deben dictarse las disposiciones de desarrollo de la Comunidad Autónoma.

e) Por último, dentro del bloque de alegaciones relativo a la invasión o infracción de títulos competenciales del Estado, impugnan los recurrentes el artículo 126.1 de la Ley 22/2005 que, bajo la rúbrica «Promoción del espacio audiovisual catalán», dispone que el Gobierno de la Generalitat «debe promover un espacio audiovisual catalán, mediante convenios entre los gobiernos de todos los territorios de ámbito lingüístico catalán, con la finalidad de trabajar conjuntamente en aspectos de programación y de proyección internacional» contemplando en su apartado tercero la posibilidad de que la Generalitat suscriba convenios para que «los prestadores de los servicios públicos de comunicación audiovisual puedan emitir en los territorios con los que Cataluña tenga espacios radioeléctricos colindantes, así como permitir su recepción en Cataluña en concepto de reciprocidad». Se sostiene en el recurso que tales previsiones vulneran la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3.ª CE porque «una promoción indiscriminada del espacio audiovisual catalán mediante convenios entre Gobiernos de todos los territorios del ámbito lingüístico catalán, que indiscutiblemente incluiría cierto territorio del sur de Francia y Andorra, entraría dentro del poder de celebrar convenios internacionales, competencia del Estado».

Al margen de que resulta ciertamente difícil deducir del precepto impugnado la «promoción indiscriminada» del espacio audiovisual a que aluden los recurrentes, el fomento de las obras audiovisuales catalanas y la interrelación con otros territorios de otras comunidades autónomas o del extranjero que compartan una misma lengua, no puede considerarse como una materia propia de las relaciones internacionales cuya competencia corresponde en exclusiva al Estado ex artículo 149.1.3.ª CE.

En este sentido conviene traer a colación la STC 80/2010, de 18 de abril (FFJJ 4 y 5) –reiterada en la STC 110/2012, de 23 de mayo– en la que sintetizamos nuestra doctrina contenida en las SSTC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 3 a 6 y 31/2010 (FJ 125), a la que nos remitimos, sobre las materias que deben entenderse incluidas en el concepto de «relaciones internacionales» que maneja el artículo 149.1.3.ª CE. Nuestra doctrina parte de la premisa de que las Comunidades Autónomas pueden realizar actividades que se proyecten incluso fuera de los límites del territorio español cuando sea necesario o conveniente para el ejercicio de sus competencias materiales y siempre que no perturben o condicionen la competencia estatal. En resumen, la competencia estatal no se verá afectada siempre que las actividades que las comunidades autónomas realicen en el exterior no impliquen el ejercicio de un «ius contrahendi», no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, no pretendan la representación exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales, pues, como hemos remarcado en las resoluciones citadas, los entes territoriales dotados de autonomía en el seno de un único Estado soberano no son sujetos de Derecho internacional.

En particular, hemos corroborado la posibilidad de la actividad de Comunidades Autónomas en el exterior en materia de cultura desde la STC 17/1991, de 31 de enero, en cuyo fundamento jurídico 6 dijimos que «no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados [en relación al artículo 149.1.3 CE] a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su patrimonio histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros». Perspectiva ésta que corroboramos en relación con la competencia sobre «la proyección internacional de la cultura catalana» que el artículo 127.1.d) EAC atribuye en exclusiva a la Generalitat (STC 31/2010, FJ 73). Y en la misma línea, y en un sector cercano al audiovisual, nos pronunciamos en la STC 153/1989, de 5 de octubre, al negar que los requisitos

establecidos para que las coproducciones cinematográficas internacionales puedan obtener de la «nacionalidad española» a efectos de poder optar a medidas de fomento, pueda relacionarse, ni siquiera de forma lejana, «con lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.), ni tampoco, por otra parte podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí sólo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla relaciones internacionales» (FJ 8).

De lo anterior se desprende la plena constitucionalidad del artículo 126.1 de la Ley 22/2005 cuyo objetivo es la creación de redes entre territorios que comparten una misma lengua para la promoción de sus obras o contenidos audiovisuales, lo que de por sí no sólo no implica *per se* el ejercicio de actuaciones reservadas al Estado ex artículo 149.1.3.<sup>a</sup> CE sino que puede ser entendido como el resultado del propio carácter complejo del sector audiovisual en el que, de forma indiscutible, se aúnan diversas vertientes como la industrial, la contribución a la formación de una opinión pública libre, la social o la cultural; destacando en esta última la promoción del pluralismo lingüístico como reflejo de diversidad social. Por otro lado, la impugnación del apartado tercero del artículo 126 de la Ley 22/2005 decae, no sólo por falta de argumentación suficiente que nos exime de entrar a conocer del motivo aducido; sino porque de su tenor no se deduce en absoluto a la afectación del artículo 149.1.3 CE ya que hace referencia a la posible firma de convenios «para que los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual puedan emitir en los territorios con los que Cataluña tenga espacios radioeléctricos colindantes, y permitir su recepción en concepto de reciprocidad». La mera alusión a la reciprocidad no puede ubicarnos en el contexto de la firma de tratados o convenios internacionales como se pretende en el recurso. Se trata, por otro lado, de una previsión también contemplada en la Ley 7/2010 cuyo artículo 40.4 dispone que «la emisión del servicio público por ondas hertzianas terrestres de una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales podrá ser efectuada siempre que así lo acuerden mediante convenio y exista reciprocidad».

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 18.2, en el inciso «básicas»; las letras a) y b) del artículo 19; el artículo 22, apartado segundo; los apartados primero y segundo del artículo 55; el artículo 111.2.j), en el inciso «en los aspectos técnicos»; la letra k) del artículo 111.2; el artículo 120.2 y 3, y el artículo 127.2, en el inciso «aspectos técnicos», así como en la referencia a «las características y el estado de las instalaciones y los equipos utilizados y a las condiciones de uso del espectro radioeléctrico» de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña.

2.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos el inciso «hacer una separación clara entre informaciones y opiniones» del artículo 80.f) y el artículo 136.2 de la Ley 22/2005, de 19 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña.

3.º Declarar que los artículos 86.1 y 32.3.c) son constitucionales siempre que se interpreten en los términos del fundamento jurídico 6.

4.º Declarar que los artículos 18.1 y 3, 19.c), 21, 22.1, 70.7.a), 70.8 y 111.2.h) de la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña, no vulneran las competencias del Estado interpretados en los términos del fundamento jurídico 3.b) de esta Sentencia, que se remite a la STC 78/2017, FFJJ 6 B) b) c) d) e) f); 6 E); 6 D).a); 12 y 14.

5.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

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