

Fiscal pide la desestimación del amparo fundándose principalmente en las razones siguientes: a) con arreglo al artículo 18 de la Ley de 8 de marzo de 1941, la Policía Armada tenía carácter y organización militar, y el Tribunal Supremo a través de diversas y reiteradas sentencias estableció que si bien sus miembros no formaban parte del Ejército «sus situaciones administrativas son las mismas que para los Ejércitos» y así lo declaró, particularmente, en materia de retiro en sentencias de 13 de octubre de 1959 y 31 de diciembre de 1960; b) aunque la citada Ley de 1941 no menciona expresamente a los Suboficiales, una interpretación sistemática de aquélla en relación con otros preceptos entonces y después vigentes, como la O. M. de 4 de enero de 1944, permite llegar a la conclusión de que se alude a ellos con la expresión «clases» por ser tenidos hasta 1955 como pertenecientes a las clases de tropa; c) la Ley de 22 de diciembre de 1955, que separa a los Suboficiales de las clases de tropa y forma con ellos en su artículo 13 el Cuerpo de Suboficiales, declara en su artículo 18 que el retiro forzoso de los Suboficiales será a los cincuenta y un años, tope de edad que a juicio del Ministerio Fiscal fue siempre el vigente para el retiro; d) siendo esa la edad legal para el retiro de los Brigadas de la Policía Armada su aplicación a don Manuel Gorostiza Sanzo fue enteramente correcta y no puede éste entender violado en su caso el principio de igualdad por el hecho, que él afirma, de que otros Brigadas fueron retirados a sus cincuenta y ocho años, pues de ser ciertos estos hechos, habrían ocurrido al margen de la legalidad entonces vigente, y en el terreno de la ilegalidad no cabe invocar el principio de igualdad.

El Abogado del Estado en sus alegaciones de 18 de mayo de 1982 pide la denegación del amparo por las siguientes razones de fondo: a) el artículo 22 de la Ley de 1941 incluye a los Suboficiales bajo la expresión «clases» y por tanto establece para ellos indirectamente como edad de retiro la misma que el Decreto de 21 de diciembre de 1943 fijaba para la Guardia Civil, es decir, los cincuenta y un años; b) aunque hasta octubre de 1957 la Dirección General de Seguridad permitió a los miembros de la Policía Armada que optaran por retirarse a los cincuenta y un años o por jubilarse a los cincuenta y ocho, tal opción fue irregular y desde octubre de 1957, esto es, año y meses antes de la resolución sobre el retiro del señor Gorostiza, se aplicó correctamente la legislación en todos los casos, incluido el del recurrente, por lo cual éste no puede considerarse violado el artículo 14 de la Constitución, pues el principio de igualdad no puede tomar como punto de referencia comportamientos irregulares de los poderes públicos.

4. La Sala Segunda, por providencia de 2 de junio nombró Ponente al Magistrado don Francisco Tomás y Valiente y señaló para deliberación y fallo el 30 de junio de 1982, día en el que efectivamente se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El pedimento principal de la demanda de amparo consiste en que este Tribunal anule la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 23 de febrero de 1960 y que declare que la edad de jubilación del recurrente «debió establecerse a los cincuenta y ocho años». Dejando al margen el problema de si la presunta violación de sus derechos constitucionales (única materia objeto del proceso de amparo constitucional) tuvo su origen directo e inmediato en la resolución judicial impugnada (artículo 44 L. O. T. C.) o si, por el contrario, hubiera debido en todo caso imputarse a la resolución de la Dirección General de Seguridad de 20 de febrero de 1959 que dispuso el retiro de don Manuel Gorostiza Sanzo, lo cierto es que el *petitum* que éste nos dirige implica necesariamente la aplicación retroactiva de la Constitución Española de 1978, en concreto de su artículo 14. Ahora bien, sabido es que las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieron lo contrario (artículo 2.3 del Código Civil) y que la Disposición final de nuestra Constitución estableció que ésta entraría en vigor «el mismo día de la publicación de su texto oficial en el «Boletín Oficial del Estado», sin que ni en esta cláusula final ni en ningún otro pasaje del texto constitucional exista precepto alguno que establezca su retroactividad ni en términos generales ni en relación con el artículo 14, cuya aplicación se pretende en este caso. Es cierto, sin embargo, que el inciso final de la disposición transitoria 2.ª, 1.ª, de la L. O. T. C. permite una débil eficacia retroactiva de la Constitución en relación con leyes, disposiciones, resoluciones o actos anteriores a ella y que «no hubieran agotado sus efectos». Pero lo que aquí se nos solicita implica una retroactividad del tipo de la que la doctrina ha calificado

como «retroactividad en grado máximo», esto es, aquella que exigiría la aplicación retroactiva de una norma, en el presente caso el artículo 14 de la Constitución, a una relación jurídica básica y a sus efectos sin tener en cuenta que aquélla fue creada y éstos ejecutados bajo el imperio de la legalidad anterior, pues aunque algunos de éstos no se hayan aún agotado, lo que se nos pide es la anulación de la sentencia que confirmó el retiro del recurrente a sus cincuenta y un años, y una retroactividad de esta intensidad no tiene base en ningún precepto constitucional y no podría tenerla, puesto que la aplicación de la Constitución al pasado en los términos solicitados por el recurrente iría contra la misma seguridad jurídica que su artículo 9.3 garantiza. Sólo el Legislador ordinario por la vía de la legislación de amnistía ha querido y podría resolver o reparar determinadas situaciones producidas al amparo del régimen político anterior, pero tal legislación ni ha sido aquí invocada ni guarda relación con el caso presente, en el cual lo que se nos pide es la aplicación retroactiva del artículo 14 de la Constitución, y como ésta no es posible por no estar permitida por la misma Constitución, la pretensión del recurrente ha de ser desestimada.

2. Aunque las razones expuestas en el fundamento anterior conducen, sin más, a un pronunciamiento desestimatorio y hacen, por tanto, innecesarias otras consideraciones, no está de más, sin embargo, añadir que al margen del problema de la eficacia retroactiva del artículo 14 de la Constitución, el caso que se nos somete no hubiera podido resolverse a favor del solicitante de amparo en virtud del principio de igualdad ante la Ley. El análisis sistemático de los artículos 18 y 22 de la Ley de 8 de marzo de 1941, por lo que respecta al carácter militar de la Policía Armada y a la derogación de la legislación precedente; la correcta interpretación del término «clases» de tales preceptos en el sentido de incluir también a los Suboficiales; los artículos 13 y 18 de la Ley de 22 de diciembre de 1955 que fija expresamente para los Suboficiales la edad de retiro a los cincuenta y un años y en último término el Decreto de 21 de diciembre de 1943, todo ello interpretado a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo citada en la sentencia de su Sala Quinta aquí impugnada y en las alegaciones del Ministerio Fiscal y del Abogado del Estado, obligan a concluir que, dentro de la legalidad entonces vigente, el retiro de don Manuel Gorostiza Sanzo decidido por la Administración en febrero de 1959 y confirmado por el Tribunal Supremo en su sentencia de febrero de 1960 fue enteramente correcto.

Otra cosa es que, tal y como afirma el recurrente en amparo y reconoce en sus alegaciones el Fiscal General del Estado, a otros compañeros de aquél que hicieron la guerra civil no dentro del lado republicano (como el recurrente), sino junto a quienes se habían rebelado contra la República, se les concediera un trato diferente y más favorable, consistente en último término en una prolongación optativa de siete años de su permanencia en activo en el Cuerpo de la Policía Armada. Pero es evidente que tal trato de favor, constatación por lo demás a un régimen político basado sobre una victoria militar, si existió en relación con el caso presente como se desprende de las afirmaciones del recurrente y del Ministerio Fiscal, se llevó a cabo al margen de la legalidad. Ahora bien, el principio de igualdad ante la ley no puede transformarse en una exigencia de trato igual a todos fuera de la legalidad, pues el incumplimiento de ésta en algunos casos puede, ciertamente, llevar a pronunciamientos de carácter anulatorio o sancionatorio, pero no puede amparar el incumplimiento de todos ni su cobertura bajo un supuesto principio de igualdad fuera de la ley.

FALLO:

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

Ha decidido:

Desestimar el recurso de amparo presentado por don Manuel Gorostiza Sanzo.

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

Madrid, 6 de julio de 1982.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra. Firmados y rubricados.

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el conflicto positivo de competencia número 38/82, promovido por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, frente al Gobierno Vasco en relación con el Decreto 138/81, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada.

19972

Pleno. Conflicto positivo de competencia número 38/1982. Sentencia número 44/1982, de 8 de julio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Begas Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

En el conflicto ha comparecido el Gobierno Vasco, representado por el Abogado don Pedro José Caballero Lasquibar, y ha sido ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. A propuesta del Consejero de Cultura del Gobierno Vasco, previa deliberación y aprobación por éste, promulgó su Presidente el Decreto 138/1981, de 14 de diciembre («Boletín Oficial del País Vasco» número 112, del día 28 de diciembre), que regula la concesión de emisoras de radiodifusión (institucionales y privadas) en ondas métricas con frecuencia modulada.

2. El Consejo de Ministros, en su reunión de 15 de enero de 1982, acordó autorizar a la Abogacía del Estado para formalizar directamente ante el Tribunal Constitucional (en adelante T. C.) conflicto positivo de competencia en relación con el Decreto del Gobierno Vasco antes mencionado, con expresa invocación de lo establecido en el artículo 161.2 de la Constitución Española (en adelante C. E.). El Gobierno considera que la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de competencia para dictar tal disposición, ya que el artículo 149.1.27 de la C. E. califica de competencia exclusiva del Estado esta materia, y el artículo 19 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco sólo atribuye a dicha Comunidad las facultades de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social.

3. El Abogado del Estado promovió dicho conflicto positivo de competencia en escrito de 8 de febrero de 1982, solicitando de este Tribunal que dicte sentencia en que, con anulación de los preceptos constitucionales, se declare la competencia del Estado para resolver sobre las solicitudes de concesión de emisoras con frecuencia modulada, para el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, para dar regulación a los procedimientos de adjudicación de dichas concesiones, así como para atribuir «frecuencias» y «potencias» de estas emisoras, al mismo tiempo que invoca el artículo 161.2 de la C. E. a los efectos previstos en los artículos 62 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante L.O.T.C.), haciendo constar, a efectos de posibles decisiones ulteriores de este Tribunal sobre el mantenimiento de la suspensión, el hecho de que el día 29 de diciembre de 1981 el Gobierno acordó el otorgamiento de concesiones de radiodifusión para todo el territorio nacional, con excepción de Cataluña, fecha en que no había sido aún objeto de distribución el «Boletín Oficial» de 28 de diciembre del País Vasco en el que se publica la disposición referida.

a) Antes de entrar propiamente en materia, el Abogado del Estado encuentra la justificación de toda la construcción legal de esta materia en el hecho de que el servicio de radiodifusión por ondas sonoras se encuentra sometido a una intensa disciplina internacional, plasmada en diversos convenios ratificados por España (entre los que destaca el Convenio de Ginebra de 22 de noviembre de 1975) que contemplan medidas de planificación y regulación de las «potencias» y «frecuencias» entre los países signatarios. En consonancia con esta situación se dictó el Real Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, regulador del Plan Técnico Nacional, desarrollado por Orden de 10 de noviembre de 1978. En la misma línea, una serie de disposiciones estatales han buscado una armonización en el funcionamiento de los servicios susceptibles de concesión, mediante la aplicación de criterios selectivos y limitativos (Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio; Orden de 28 de agosto de 1980). Tales disposiciones, a juicio del Abogado del Estado, ponen de manifiesto que el haber centralizado determinadas competencias básicas en materia de radiodifusión sonora es consecuencia de la dimensión del servicio, su adecuado ajuste y las exigencias derivadas de compromisos internacionales.

Añade el Abogado del Estado que la preservación de una «comunicación pública libre» y su conexión con los derechos fundamentales, recogidos en la Sentencia de este Tribunal de 16 de marzo de 1981, exigen una igualdad entre los ciudadanos de los distintos territorios, excluyendo por tanto una diversidad de reglamentaciones o criterios aplicables.

b) Abordando la cuestión de fondo, señala el Abogado del Estado que la C. E. atribuye al Estado como «competencia exclusiva» las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión» y en general de todos los medios de comunicación, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. Esta atribución significa que la Constitución no reparte la competencia sobre radiodifusión entre el Estado y las Comunidades Autónomas en función de una distinción entre normas importadas y normas accesorias, sino en función de normas básicas y normas de desarrollo. Y por ello no puede decirse que por razón de la materia exista un contenido concreto previo, constitucionalmente garantizado en favor de las Comunidades Autónomas, siendo la competencia de éstas aquí una competencia abstracta y residual, cuya determinación se hace en función de las bases normativas producidas por las Cortes Generales.

Ello no supone que el Estado pueda, con un desarrollo normativo incondicional, cerrar el paso a toda intervención autonómica, yugulando una competencia que se encuentra in abstracto reconocida en favor de las Comunidades Autónomas. Pero no hay ni puede haber un concepto apriorístico de norma básica, ni de norma de desarrollo, y tal concepto ha de ser inducido

en cada caso de la realidad positiva legislada. La norma básica puede ser dictada únicamente por el Estado como titular de la competencia sobre las competencias, y las Comunidades Autónomas sólo pueden acometer un desarrollo de esa norma básica, no sólo no contradiciendo su tenor, sino ajustándose positivamente al sentido habilitante de sus preceptos.

c) La norma básica en materia de radiodifusión está constituida por el Estatuto aprobado por Ley de 10 de enero de 1980, según proclama expresamente su artículo 2.1, el cual añade que será «de aplicación general a todo el territorio nacional». Dicha Ley básica configura la radiodifusión y la televisión como «servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado» (artículo 1.2), por lo que desde el punto de vista orgánico, las competencias de radiodifusión y televisión son y permanecen de «titularidad estatal»: de ahí la reserva a favor del Estado de la gestión en la forma (directa o indirecta) que la Ley prevea.

Tras analizar el concepto de servicio público y su recepción en España, estima el Abogado del Estado que decir de un ente u órgano que es titular de un servicio, es tanto como reconocerle una competencia general para su prestación, y puesto que la competencia no se reserva a la Administración a modo de habilitación genérica, sino al «Estado» como ente territorial, diferenciado, la regla de competencia afecta a la delimitación de funciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

A la pregunta de si cabe una escisión entre el poder concesional o facultad de otorgamiento de concesiones y la titularidad del servicio, contesta diciendo que en los casos de transferencia de la competencia para otorgar concesiones a las Comunidades Autónomas, estamos ante un fenómeno de desconcentración entre entes territoriales que producen una auténtica transferencia de la titularidad del servicio (según el ámbito y extensión de la transferencia), y entonces la transferencia puede ser acompañada de la reserva por parte del Estado de la titularidad demanial de los bienes o de una titularidad específica (v. g. reglamentadora) distinta propiamente de la titularidad y responsabilidad inmediata de la gestión del servicio que es objeto de transferencia. Tales casos corroboran la inseparabilidad de la titularidad del servicio y la titularidad de la competencia.

d) El Estatuto de la Radio y la Televisión, según el Abogado del Estado, ha querido reservar al Estado la competencia para el otorgamiento de concesiones, como se desprende de su artículo 5.º, que hace equivaler la titularidad de los servicios (de que habla su artículo 1.º) con el ejercicio de «las funciones» en la materia. Y la disposición transitoria cuarta reconoce (como excepción a la competencia general del Ente público RTVE) la facultad del Gobierno para prorrogar o renovar las concesiones que venzan en lo sucesivo por el transcurso del tiempo; por lo que no se pueden inferir de estos textos consecuencias congruentes con la autoatribución de competencias que se contiene en el Decreto impugnado. Y no cabe estimar, a juicio del Abogado del Estado, que lo no atribuido en el Estatuto de la Radio y la Televisión pueda ser asumido por las Comunidades Autónomas cuando su criterio inspirador es el de la «descentralización funcional».

No quedan con ello excluidas las Comunidades Autónomas de toda intervención sobre la materia, intervención fundamentada en la técnica de la «previsión expresa», y que se realiza mediante una serie de facultades que se enumeran (artículos 2, 9, 14.1, 14.2, 15, 34.1, 36.2).

Especial atención merece, según el Abogado del Estado, la norma del artículo 2.3, que no establece tanto una regla de competencia cuanto la previsión de un mandato: la articulación orgánica y funcional del tercer canal (estatal) en el ámbito de cada Comunidad Autónoma y de la radio y televisión en el mismo ámbito territorial, todo ello con sujeción a los criterios que resultan de los artículos 5 a 12 y 26 del mismo Estatuto. Entiende en efecto el Abogado del Estado que la radiodifusión y televisión en el ámbito de una Comunidad Autónoma no alude a los servicios que en virtud de títulos propios haya podido conceder el Estado en dicho ámbito territorial, sino a los servicios «propios» de las Comunidades Autónomas como entes de derecho público en materia de radiodifusión o televisión.

e) El Estatuto Vasco (en adelante E. V.) regula la materia en el artículo 19, el cual contiene tres reglas. La primera es de común aplicación, a todos los medios de comunicación y en virtud de la misma «corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social, respetando en todo caso lo que dispone el artículo 20 de la Constitución» y resulta congruente con la competencia originaria del Estado para dictar las normas básicas. Aunque las limitaciones que incluye son aplicables a los medios de difusión «propios» a que alude el apartado 3.º del referido artículo, como a los del Estado, existe para éstos últimos una regla singular que introduce un grado mayor de limitación, por cuanto «la ejecución en las materias a que se refiere el párrafo anterior se coordinará con la del Estado con respecto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal». De ahí que la reglamentación de estos medios competa al Estado, pues de otra manera el precepto relativo a la coordinación no tendría sentido. La Comunidad Autónoma Vasca tiene en esta materia facultades de ejecución que tienen que coordinarse con las del Estado, y esta coordinación ha de hacerse con respecto a la reglamentación específica de estos medios. En la propia norma estatutaria del artículo 19.2 está implícito que las facultades de desarrollo legislativo no pueden

vulnerar la reglamentación específica estatal ni atribuir a la Comunidad Autónoma competencias en discordancia con dicha reglamentación específica.

A diferencia de lo establecido en el artículo 2.4 del Estatuto de la Radio y Televisión, que excluye en las funciones de ejecución de competencias ajenas toda facultad normativa que no sea la de dictar Reglamentos internos de organización, en el caso del artículo 19.2 la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta potestades normativas generales, pero actuando la reglamentación específica como norma básica, y por tanto no modificable incluso por normas autonómicas que revistan formas de superior jerarquía normativa, teniendo en cuenta, por lo demás, que el reconocimiento estatutario de estas competencias está limitado a esa reglamentación específica, que no contraviene en modo alguno —en cuanto concierne al régimen de concesiones— al Estatuto de la Radio y la Televisión y que responde a una competencia genuina del Estado.

7) Las argumentaciones precedentes justifican, a juicio del Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de todo el Decreto, cuyos preceptos parten directa o indirectamente de la supuesta competencia del País Vasco para el otorgamiento de las concesiones de emisoras de radiodifusión (institucionales y privadas) en ondas métricas de frecuencia modulada.

Consideración aparte podría corresponder a los artículos 2 y 3 del Decreto impugnado, que podrían estimarse autónomos respecto de la competencia concesional. El artículo 2 otorga al Gobierno Vasco competencia para atribuir las «potencias» y «frecuencias», siquiera se diga: «de acuerdo con el Gobierno Central», entrando en colisión con una competencia estatal testificada ya en el artículo 6 del Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, y ejercitada en sus aspectos técnicos más concretos en el Orden de 10 de noviembre de 1978, en ejecución de los compromisos internacionales asumidos por España, sin que la fórmula «de acuerdo con» resuelva la cuestión, al transformar una competencia exclusiva en compartida. En cuanto al artículo 3, representa una medida de policía que acaso podría justificarse en su contenido por una medida de colaboración al ejercicio de una función estatal.

4. El Tribunal, por providencia de su Sección 3.ª de 10 de febrero, acordó tener por formalizado el conflicto de competencia positivo planteado por el Gobierno, comunicarlo al Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y señalar el plazo de veinte días para que se presente y aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 94.2 de la L.O.T.C., acordó comunicar al Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca la suspensión de la vigencia del Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, antes citado, desde la fecha de la formalización del conflicto.

5. Con fecha 8 de marzo de 1982 el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco acordó designar al Letrado don Pedro José Caballero Lasquibar para que le represente y defienda en dicho conflicto.

6. a) Al personarse en el conflicto el representante del Gobierno Vasco, en escrito del día 9, empezó afirmando que no cabe entender la disciplina internacional, al menos por sí sola, como alegación suficiente para estimar el recurso. Refiriéndose al preámbulo de la Orden de 10 de febrero de 1982, según el cual el plan técnico establece, para los territorios de las Comunidades Autónomas vasca y catalana las pertinentes reservas de frecuencias, considera que dicho plan no es técnico ni conocido, sino que es un plan político, en el que el Gobierno actúa al margen de lo previsto en el Estatuto de Autonomía ignorando así la cualificación política y no simplemente administrativa de la realidad autonómica. Los problemas técnicos pueden resolverse técnicamente estableciéndose las potencias máximas correspondientes a cada frecuencia, sin que los compromisos internacionales justifiquen la inexistencia de la competencia.

Desde el punto de vista de los compromisos internacionales, aduce el representante del Gobierno Vasco el artículo 20.3 de E. V., según el cual «El País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 23 de la misma». Lo que, por consiguiente, se precisa demostrar, es que no nos encontramos ante materia de la competencia de la Comunidad Autónoma. Lo que de cualquier manera impide un tratado o convenio es que la Comunidad Autónoma quede desprovista de su competencia. Y el Decreto impugnado, por su parte, se somete expresamente a las regulaciones internacionales que rijan para el Estado español (artículo 2).

Aun suponiendo que al Gobierno del Estado correspondiera establecer el reparto de «frecuencias» y «potencias» entre las distintas Comunidades, lo cual pudiera ser coherente con el artículo 19 del E. V., nada obstaría a que el Gobierno Vasco fuera quien definitivamente otorgara las concesiones, pero no es admisible la pretensión.

b) En cuanto a la conexión entre el otorgamiento de concesiones y los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 20 de la Constitución, no se puede extender cuando tal conexión no ha sido establecida por la Constitución o los Estatutos de Autonomía. Ni existe conexión ni existe «inherencia» a la atribución de competencias. El hecho de que la comu-

nicación libre sea un derecho de todos los ciudadanos no implica que sólo corresponda al Estado la «competencia de ejecución» de otorgar las concesiones.

Aludiendo al debate parlamentario acerca de la Ley 4/1980, próximo al del Estatuto Vasco y en las mismas fechas que el de que fue objeto el Estatuto Catalán, añade el representante del Gobierno Vasco que de la distinción de los elementos normativos y conceptuales que se encuadran en dicha ley, no cabe deducir en el contexto del Estatuto de las autonomías que del mismo pudiera derivarse la atribución a órganos del Estado central de la competencia exclusiva para el otorgamiento directo a los concesionarios. Si así fuera, el Gobierno Vasco hubiera planteado en su momento el oportuno recurso. Pero reinaba la confianza en que los artículos 2.1 y 2.4 de la Ley 4/1980 no tendrían tal alcance.

Lo que el representante del Gobierno Vasco cuestiona, no es que el Gobierno central establezca el reparto de frecuencias y potencias entre las Comunidades Autónomas en función de la regulación internacional del problema, sino el modo como lo hace o lo ha hecho. La atribución «inmediata» por el Gobierno de frecuencias y potencias, según los Estatutos de Autonomía y el propio artículo 149.3 de la C. E., se debe hacer a las Comunidades Autónomas que tengan asumida esta competencia por sus Estatutos.

c) El representante del Gobierno Vasco no admite que sea contrario al principio de igualdad el que las concesiones se hagan con unos u otros requisitos, pues ello es confundir la igualdad con la uniformidad, y su consecuencia sería negar a las Comunidades Autónomas la posibilidad de aprobar leyes o reglamentos propios. De ahí que el Gobierno Vasco, cuando actúe en ejercicio de «potestades discrecionales», podrá apreciar por sí solo lo que en cada caso más convenga al interés público. A ello se añade que la concesión por la Comunidad Autónoma satisfará mejor el principio de eficacia, sobre todo teniendo en cuenta la índole de las emisoras en cuestión y las áreas perfectamente definidas a cuyas necesidades atienden.

d) Por lo que se refiere a la competencia de la Comunidad Autónoma, ésta, según el representante del Gobierno Vasco, deriva de la Constitución y del Estatuto de Autonomía y no de la Ley 4/1980. El artículo 2.4 de ésta debe ser puesto en relación con los artículos 148 y 149 de la C. E. y con el artículo 19 del E. V. La Ley 4/1980 debe ser interpretada de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía que en ningún caso reservan la competencia controvertida al Estado, por lo que también por estas razones debe fallarse a favor de la constitucionalidad del Decreto impugnado.

e) Refiriéndose a las observaciones del Abogado del Estado sobre el concepto de «servicio público» y su titularidad, estima el representante del Gobierno Vasco que no hacen al caso. El que la competencia de ejecución consistente en las concesiones del servicio corresponda a la Comunidad Autónoma no impide que éste deje de continuar siendo de «titularidad estatal» ni hace que se infrinja el artículo 1 de la Ley de 10 de enero de 1980. Esta compatibilidad ha sido admitida, según esta parte, por el propio Gobierno e incluso la legislación anterior a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, en casos que señala.

f) Indica el representante del Gobierno Vasco que, si la ejecución deberá coordinarse con el Estado cuando el artículo 19.2 del E. V. reconoce al País Vasco la «ejecución», antes el 19.1 del mismo Estatuto le ha atribuido el «desarrollo legislativo», que entraña mucho más y no es concepto equiparable al «ajuste». El hecho de que así sea ni niega la titularidad estatal ni excluye la competencia y, por tanto, la potestad de la Comunidad Autónoma para conceder las frecuencias y potencias de las emisoras de frecuencia modulada en el territorio de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el Gobierno central (artículo 2.º del Decreto).

g) En conclusión, el representante del Gobierno Vasco solicita de este Tribunal que dicte, en su día, sentencia por la que se rechace la demanda formulada por la representación del Gobierno, declarando, asimismo, la constitucionalidad del citado Decreto del Gobierno Vasco y, en su consecuencia, se reconozca que a él corresponde en el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca la facultad de resolver las solicitudes de concesión de emisoras de frecuencia modulada y el otorgamiento de concesiones para la instalación y funcionamiento de las mismas, regulando los procedimientos de adjudicación de dichas concesiones, así como atribuyendo frecuencias y potencias a estas emisoras en coordinación con el Estado.

Frente a las manifestaciones del Abogado del Estado en el otrofo de su demanda, señala por último la representación del Gobierno Vasco que, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, la fecha de publicación a tener en cuenta a efectos de la vigencia del Decreto es la de su aparición en el «Boletín Oficial del País Vasco», por lo que no son de tener en cuenta las manifestaciones del Abogado del Estado cuando pretende un pronunciamiento del Juzgador que le vincule a efectos de posibles decisiones ulteriores de este Tribunal, fundándose en la distribución y no en la publicación del «Boletín Oficial del País Vasco».

7. Por providencia de 2 de julio de 1982, el Pleno acordó señalar para deliberación y fallo el día 7 del mismo mes. En tal día se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Comunidad Autónoma del

Pais Vasco en razón al Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, regulando la concesión de emisoras de radiodifusión (institucionales y privadas) en ondas métricas con frecuencia modulada, niega la competencia del Gobierno Vasco para resolver las solicitudes de concesión de emisoras de frecuencia modulada para el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, para dar regulación a los procedimientos de adjudicación de dichas concesiones, así como para atribuir sus frecuencias y potencias, ejercida por el citado Gobierno al promulgar el Decreto impugnado; y las normas que han de servir de base para enjuiciar la titularidad de dichas competencias están integradas por el artículo 149.1.27 de la C. E. y el artículo 19 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El artículo 149.1.27 de la C. E., al conferir al Estado competencia exclusiva con respecto a las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas», configura el régimen de la radiodifusión, que aquí nos interesa, como un régimen de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el cual corresponde al Estado dictar las normas básicas mientras las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus respectivos Estatutos una competencia para desarrollar dichas normas por la vía legislativa y reglamentaria, y la correspondiente función ejecutiva, todo ello en el marco de las «normas básicas» estatales. Como ya se señaló en el fundamento 1 de la sentencia número 10/1982 de 23 de marzo, de este Tribunal («Boletín Oficial del Estado» de 21 de abril), la Constitución se remite con carácter general a los Estatutos de Autonomía para que éstos determinen las competencias autonómicas. En todo caso, el artículo 149.1.27, como puso también de manifiesto este Tribunal en su sentencia número 28/1982, de 24 de mayo («Boletín Oficial del Estado» de 9 de junio; fundamento 2), no establece directamente competencias autonómicas, sino que se limita a fijar el marco dentro del cual podrán asumirlas los Estatutos de Autonomía.

Por lo que se refiere al Estatuto de Autonomía del País Vasco, asume la competencia genérica de «desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de comunicación social, respetando en todo caso lo que dispone el artículo 19.2) que «la ejecución en las materias a que se refiere el párrafo anterior se coordinará con la del Estado, con respecto a la reglamentación específica aplicable a los medios de titularidad estatal».

La cuestión fundamental a dilucidar es, pues, delimitar las «normas básicas» frente a las normas «de desarrollo» y fijar su respectivo alcance.

2. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta materia especialmente en la sentencia de 28 de julio de 1961 («Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto; fundamento 8) y la 1/1982 de 28 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 28 de febrero; fundamento 1). A tenor de las mismas «la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material, y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionales se deducen de la legislación vigente». Por otra parte, si bien «dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley», es lo cierto que «puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada». En cuanto a su función y a su vinculación a la competencia exclusiva del Estado, ya se hizo constar que «lo que la Constitución persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada» (en este caso, las del número 27 del artículo 149.1), «es que tales bases tengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en toda la Nación, con lo cual se le asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad en defensa del propio interés general, podrá estar «cerca de las peculiaridades que le convengan dentro del marco de competencias que la Constitución y su Estatuto le hayan atribuido sobre aquella misma materia».

A los efectos de la cuestión que aquí nos ocupa, cabe recordar, asimismo, que, según la mencionada jurisprudencia de este Tribunal, «el hecho de que en una materia determinada la Constitución sólo atribuya al Estado la fijación de sus bases no significa, en modo alguno, que a una Comunidad determinada le corresponda ya, sin más, la regulación de todo lo que no sea básico, pues a cada Comunidad sólo le corresponderán aquellas competencias que haya asumido en su Estatuto, perteneciendo las demás al Estado, tal como dispone, en términos inequívocos el 149.3 de la Constitución». Así, pues, en el presente caso hay que entender que la Comunidad Autónoma Vasca tiene competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de las bases o de las normas básicas de la ordenación de los medios de comunicación social (artículo 19.1 del E. V.).

3. Tanto el Abogado del Estado como el del Gobierno Vasco admiten que la legislación básica en esta materia es la Ley 4/1980, de 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Tele-

visión, aunque dándole una significación diversa. La propia Ley, después de proclamar que «la radiodifusión y la televisión son servicios públicos esenciales cuya titularidad corresponde al Estado» (artículo 1.2.), establece en su artículo 2.1 que «el presente Estatuto y sus disposiciones complementarias de orden técnico constituyen las normas básicas del régimen de los servicios públicos de radiodifusión y televisión y serán de aplicación general en todo el territorio nacional». Por otra parte, hacen, en general, una remisión expresa a dicha Ley, al asumir las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en esta materia, otros Estatutos de Autonomía, además del vasco (así, los de Cataluña, artículo 16; Galicia, artículo 34; Andalucía, artículo 18). La falta de esta remisión en el Estatuto de Autonomía del País Vasco induce al Abogado del Gobierno Vasco a reducir el alcance de dicha Ley. Ahora bien, si ésta, por un lado, ha sido declarada básica por las Cortes Generales, le ha sido también por este Tribunal en sus ya citadas sentencias 10/1982 de 23 de marzo, y 28/1982 de 24 de mayo (con inclusión, en ésta, de las disposiciones complementarias técnicas o de orden técnico) y responde plenamente a la caracterización de la legislación básica que antes hemos extraído de otras sentencias. Aun sin remisión del artículo 19.1 del E. V. a la Ley 4/1980, el hecho es que el «desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social» viene a ser, aquí, desarrollo de la Ley 4/1980 y de sus disposiciones complementarias de orden técnico, es decir, esencialmente el Real Decreto 2848/1978, de 27 de octubre, regulador del Plan Técnico Nacional de Radiodifusión sonora, y el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establece el Plan técnico transitorio del Servicio público de Radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.

4. Por lo que se refiere a la atribución de frecuencias y potencias de las emisoras objeto de la regulación en cuestión, ésta establece directamente normas delimitadoras de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en dos disposiciones del propio Estatuto de la Radio y la Televisión. De un lado, el ya citado artículo 2 establece en su párrafo 4.º que «la atribución de frecuencias y potencias se efectuará por el Gobierno, previo informe de los servicios técnicos del Ente público Radiotelevisión Española (RTVE), en aplicación de los acuerdos y convenios internacionales y de las resoluciones o directrices de los órganos internacionales a los que España pertenece y que vinculen al Estado español». De otro, la disposición adicional 1.ª, tras referirse a la gestión del servicio público de radiodifusión mediante concesión a sociedades privadas (sobre la que volveremos más adelante), señala, asimismo, que «en todo caso corresponde al Gobierno la atribución de frecuencias y potencias» de conformidad con los acuerdos internacionales.

La reiterada referencia a los acuerdos internacionales se debe a que, por la misma naturaleza de la radiodifusión, ésta no puede funcionar debidamente sin convenios entre los Estados de distribución de frecuencias, fuera de los cuales se producirían interferencias perturbadoras. Es obvio que esta dimensión internacional de la cuestión es factor primordial para la atribución al Estado de la competencia sobre asignación de frecuencias y potencias.

Frente al Abogado del Estado, que hiciera hincapié en este aspecto de la cuestión, el representante de la Comunidad Autónoma objeta que tal dimensión no es decisiva para que la competencia sobre esta materia no corresponda a la Autoridad Autónoma, trayendo a colación el artículo 20.3 del E. V., según el cual «el País Vasco ejecutará los tratados y convenios en todo lo que afecte a las materias atribuidas a su competencia en este Estatuto» y «ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del artículo 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el artículo 83 de la misma». No extendiéndose el Abogado del Gobierno Vasco sobre este aspecto de la cuestión es innecesario que nos detengamos en la exégesis del artículo. Basta decir que en la Constitución las «relaciones internacionales» forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna, por lo que la cláusula de ejecución de los tratados por la Comunidad Autónoma tal como la fija el primer inciso, y que se encuentra en formas análogas en otros Estatutos (así, los de Cataluña, artículo 27.3 y de Andalucía, artículo 23.2), es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumba al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los tratados en que es parte; y es obvio que introducir aquí el segundo inciso, propio del E. V., prescindiendo de cualquier otra consideración al respecto, resulta inadecuado. Porque la cuestión es cabalmente la de si nos encontramos ante materia de la competencia de la Comunidad Autónoma. Y es manifiesto que esta competencia es de suyo compartida, y limitada al desarrollo de «normas básicas» que, como hemos visto, atribuyen, en el punto concreto que consideramos, de la atribución de frecuencias y potencias, dicha competencia al Estado.

5. Por lo que se refiere, en cambio, a la gestión del servicio de radiodifusión por medio de concesión, la Ley 4/1980 no delimita de forma expresa el ámbito competencial del Estado y de las Comunidades Autónomas por lo que la cuestión planteada habrá de resolverse buscando el equilibrio institucional de las diversas normas en juego.

Dado que el Estatuto de la Radio y la Televisión regula con

carácter general el régimen de gestión directa del servicio público de radiodifusión a través de entes Públicos, la gestión de este servicio en régimen de concesión se contempla en la disposición adicional 1.ª, en la que se establece: «La gestión del servicio público de radiodifusión se realizará también asumiendo la situación actual por las Sociedades privadas a quienes se conceda o prorrogue durante los próximos diez años dicha gestión en los términos que establezca la legislación vigente y los acuerdos internacionales suscritos por España. En todo caso, corresponde al Gobierno la atribución de frecuencias y potencias de conformidad con tales acuerdos». Esta disposición constituye, pues, el punto de partida para efectuar la delimitación de competencias que necesitamos.

En su ya citada sentencia de 24 de mayo último (fundamento 3) comprobaba este Tribunal que, en contraste con la reserva expresa en favor del Gobierno de la ya señalada atribución de frecuencias y potencias («en todo caso corresponde al Gobierno...»), la titularidad del otorgamiento de las concesiones a las sociedades privadas permanece indeterminada, al utilizarse la forma impersonal «se», limitándose la disposición a remitir a la legislación que configuraba la situación entonces vigente (principalmente los mencionados Decretos 2648/1978, de 27 de octubre, y Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio), legislación anterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, si bien ya sobre el trasfondo de la regulación constitucional de las autonomías que ya serían tenidas en cuenta en la Ley 4/1980, como se puso de manifiesto en la citada sentencia 10/1982, de 23 de marzo. En todo caso, dicha legislación habrá de ser objeto de una interpretación sistemática que tenga en cuenta los principios que, en orden a la distribución de competencias en materia de radiodifusión, informa la Constitución, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el Estatuto de la Radio y la Televisión en su artículo 2.3.

6. Debe señalarse ante todo, como se hace en la sentencia 26/1982, de 24 de mayo, que la reserva estatal de competencias que con carácter general garantiza el Estatuto de la Radio y la Televisión aparece garantizada de forma específica, en relación con la radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia, en la legislación a la que remite la Disposición Adicional Primera de dicho Estatuto. Así, en el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, por el que se establece el Plan Técnico Transitorio se prevé la reserva a favor de Radio Nacional de España de las frecuencias y potencias requeridas para permitir la mayor cobertura posible del territorio nacional de uno de sus dos programas en frecuencia modulada y las que se requieran para ajustar y completar el segundo de sus programas en una red que pueda servir, indistintamente, para cubrir los núcleos más importantes de la población española en programa nacional o para fragmentarse en redes menores de ámbitos regionales y provinciales o solamente de ámbito provincial o interprovincial. Asimismo, dentro del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia se reservan en favor de Radiodifusión Española las frecuencias y potencias requeridas para asegurar este servicio en la totalidad de las localidades con una población superior a cincuenta mil habitantes, indicándose que la programación atenderá a las necesidades de información y actualidad local dentro de la esfera cultural de la región y de la provincia en que se encuentren. En todo caso, además, las frecuencias y potencias requeridas se asignarán con carácter prioritario.

Armonizando el principio de reserva estatal establecido en el Estatuto de la Radio y la Televisión y en los citados Decretos con el criterio competencial contenido en el artículo 2.3 de aquél, al atribuir facultades de organización y control a las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial, cabe concluir que en este caso concreto en que el ámbito de cobertura del servicio de radiodifusión es exclusivamente local, la forma impersonal que utiliza la disposición adicional 1.ª puede ser interpretada en el sentido de que en el ámbito territorial vasco las competencias controvertidas corresponden en principio a la Comunidad Autónoma, si bien, por exigencia constitucional, han de ejercitarse en el marco de las normas básicas del Estado que, según establece el artículo 2.1 del Estatuto de la Radio y la Televisión, están en primer término constituidas por dicho Estatuto y sus disposiciones complementarias de orden técnico. Tales competencias han de entenderse referidas a la concesión de nuevas emisoras, por limitarse a dicha concesión el contenido del Decreto impugnado.

7. Ahora bien, el ejercicio de las competencias en cuestión está sometido a una serie de condicionamientos derivados de la naturaleza del servicio objeto de concesión, de las competencias que el Estado se reserva en esta materia, y de los compromisos internacionales por él asumidos, y a que ya nos hemos referido.

En primer lugar, como señala la reiteradas veces citada sentencia 26/1982, la descentralización del servicio público de radiodifusión entraña la utilización por los particulares de un bien de dominio público y de uso limitado y excluyente —el espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión sonora en frecuencia modulada— el cual, a su vez, constituye un medio privilegiado de comunicación social que contribuye al ejercicio de los derechos reconocidos en el artículo 20 de la Constitución al que, por cierto, se refiere expresamente el artículo 18.1 del E. V. Por ello la Comunidad Autónoma ha de respetar las normas delimitadoras de la utilización de dicho bien y configuradoras de la radiodifusión privada que se hallan conte-

nidas en la legislación a que dicho Estatuto remite y que constituyen las condiciones básicas o requisitos generales a que deberá sujetarse la prestación del servicio en todo el territorio nacional; así lo exige el principio de igualdad cuya aplicación reconocen tanto el Abogado del Estado como el del País Vasco, y el alcance limitado que la propia Disposición Adicional Primera atribuye al régimen de gestión del servicio público por medio de concesiones a sociedades privadas, al asumirlo de acuerdo con la situación actual y en los términos establecidos en la legislación vigente y acotarlo temporalmente.

Por otra parte, el otorgamiento de las concesiones ha de sujetarse a un plan nacional a través del cual se lleve a cabo la coordinación nacional e internacional que viene exigida por los compromisos internacionales y por las características específicas del servicio.

De un lado, si bien la radiodifusión en ondas métricas con modulación de frecuencia es de carácter local, al circunscribirse su zona de servicio al ámbito territorial de la Comunidad, las garantías establecidas para asegurar la calidad de la emisión llevan a establecer distancias que puedan sobrepasar los límites de la región y afectar a áreas perteneciente a otras Comunidades o a otros países. Es cierto que el Abogado del Gobierno Vasco tiende a minimizar estos condicionamientos técnicos, llegando a afirmar que lo que se presenta como tal obedece realmente a criterios políticos. No lo es menos que tales condicionamientos son reales y rebasan, por lo demás, las fronteras de los Estados. Otra característica a tener en cuenta es, que las emisoras institucionales y privadas han de coexistir con redes provinciales o regionales explotadas directamente por el Estado. Además, la atribución de frecuencias y potencias, reservada, como ya vimos, al Estado con carácter exclusivo, incide en la localización de las emisoras, en cuanto condiciona las distancias que deben existir entre ellas.

Ya hemos indicado que la materia en cuestión está sometida en sus aspectos técnicos a una disciplina internacional, ya que tratados y convenios internacionales fijan las condiciones y el procedimiento para establecer nuevas estaciones y para modificar las características técnicas de las emisoras ya establecidas. Las Administraciones contratantes, como se dice en la citada sentencia 26/1982, se comprometen a adoptar para sus estaciones de radiodifusión, en las bandas señaladas por los respectivos acuerdos, las características específicas en los planes y a no modificar estas características ni establecer nuevas estaciones salvo en las condiciones previstas en tales acuerdos. Hemos visto que por esta razón se ha establecido una expresa reserva estatal en relación con la asignación de frecuencias y potencias (artículo 2.4 y disposición transitoria 2.ª de la Ley 4/1980); y por la misma razón se consideran como normas básicas las disposiciones complementarias de carácter técnico (artículo 2.1 de la misma). Lo cual supone, frente a la alegación de la representación del Gobierno Vasco de que hicimos mención en el fundamento 4, no sólo que el aspecto técnico queda fuera del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, sino también que es al Estado a quien corresponde la inspección y el control del cumplimiento de las condiciones técnicas de las emisoras, ya que es a él, como dijimos, a quien incumbe velar en último término, por la ejecución de los tratados y convenios internacionales, como único responsable en el orden internacional.

En vista de la analogía del supuesto del presente conflicto con aquel que motivó la sentencia 26/1982 en este punto, este Tribunal no puede menos de reiterar la doctrina allí sentada, según la cual la legislación por la que actualmente se regula la concesión de nuevas emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada ha de interpretarse en el sentido de que, una vez resueltas las solicitudes por el Gobierno Vasco, éste necesitará para otorgar la concesión definitiva la asignación por el Gobierno de las frecuencias y potencias correspondientes así como la fijación de las condiciones de orden técnico de las emisoras, y que las concesiones han de quedar subordinadas a los posibles reajustes de frecuencias y potencias o a las modificaciones de las características técnicas que el Gobierno pueda acordar en cumplimiento de los compromisos internacionales; asimismo, ha de entenderse que, terminada la instalación, los adjudicatarios no podrán efectuar pruebas de emisión pública hasta después de haber sido inspeccionada y probada aquélla por la Administración del Estado.

8. La conclusión a la que llegamos en este aspecto del conflicto no puede dejar de ser la misma que la de nuestra sentencia 26/1982, a tenor de la cual en la situación actual el proceso de otorgamiento de concesiones de emisoras de radiodifusión con modulación de frecuencia es, en definitiva, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido por el Estado y la Comunidad Autónoma. La competencia del Estado en esta materia se extiende a las normas delimitadoras de la utilización del espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión sonora en dicha frecuencia y a las que regulan las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio, así como a la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas. Y sobre esta base corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco las competencias específicas objeto de este proceso, esto es, la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión en frecuencia modulada y el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación.

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. Que la titularidad de la competencia controvertida en el presente proceso para atribuir frecuencias y potencias de las emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada corresponde al Estado.

19973 Sala Segunda. Recurso de amparo número 389/1981. Sentencia número 45/1982, de 12 de julio.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA:

En el recurso de amparo promovido por «Hijos de Jerónimo Alcañiz, S. R. L.», «Panificadora de Valdepeñas, S. A.», «Ectra, Sociedad Anónima», «Harinera Comercial, S. L.», «Francisco Bufort Alemany, S. A.», «Hijos de Moreto, S. A.», «Harinera Talaverana, S. A.», «Industrias Coromina, S. A.», «Belenguer, S. A.», «Industrias Alimenticias Tilibit, S. A.», «Harinera Vasco Navarra, Sociedad Anónima», don Roberto Belda y «Cia., S. A.», «Harinera Teixidor, S. A.», «Muñoz y Compañía, S. R. C.», «Harinera Grife, S. A.», «Hijos de Ramón Colomer, S. L.», «Harinera de Chingurri, S. A.», «Vila, S. A.», «Harinera de Castelló de Ampuria, S. A.», don Luis Carbajo y Cia., Sociedad Limitada», «Carbajo Hermanos, S. L.», «Harino Panadera, Sociedad Anónima», don Jesús López Torres, don Isidro Sunyet Vidal, don Francisco Durán Herrera, don Antonio Aguilar Marín, don Mariano Segura Peidró, don Rafael García Lozano, don Francisco Bufort Casasempere, don Manuel Paricio del Molino, doña Carmen García-Lomas Ruiz, don Ramón Beltrán Alcázar, don José Oliva Tristany, don Francisco Alvereda Llop, don Vicente Boix Martínez, don Ramón Poquet Carim, don Luis Carbajo, don José María Grauf Penedés, don Orestes Giménez Giménez representados por el Procurador don Santos de Gandarillas Carmona, bajo la dirección del Abogado don Jorge Jordana de Pozas Fuentes, contra sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en cuanto declara subsistente la Agrupación Nacional Harinera de la antigua organización sindical, y en el que ha comparecido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado, siendo Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. a) Con fecha de 25 de noviembre de 1981 el Procurador don Santos de Gandarillas Carmona, en nombre de «Hijos de Jerónimo Alcañiz» y otros, todos ellos fabricantes de harinas panificables y sémolas, presentó demanda de amparo constitucional frente a la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo el 19 de octubre de 1981 en el recurso contencioso-administrativo número 305.899 por supuesta infracción del artículo 28.1 de la Constitución Española (en adelante: C. E.), y en solicitud de que el Tribunal Constitucional (en adelante: T. C.) declare la inconstitucionalidad de la Agrupación Nacional Harinera como contraria al derecho de libertad sindical consagrado en el mencionado artículo 28.1, y que los recurrentes no están obligados a pertenecer a ella ni les obligan los acuerdos y actos de administración de la misma, todo ello sin perjuicio de que el Gobierno promueva, si lo entiende necesario, las disposiciones adecuadas para que se hagan efectivas las obligaciones derivadas del Plan de Reestructuración del Sector de harinas panificables y sémolas sin la intervención de dicha Agrupación.

b) El contexto jurídico en el que al presente recurso de amparo se enmarca, es el siguiente:

El Decreto 2244/1973, de 17 de agosto, establece un plan de reestructuración del Sector de harinas panificables y sémolas y prevé indemnizaciones a las empresas que cierran sus industrias como consecuencia de la aplicación de dicho plan. Según su artículo 23, las indemnizaciones se harán efectivas con cargo a préstamos a largo plazo y la devolución del préstamo y sus intereses se garantizarán mediante la imposición de una cuota obligatoria, en virtud de lo previsto en el artículo 68, punto 4, de la Ley Sindical.

En aplicación del Decreto se dictó el Orden del Ministerio de Relaciones Sindicales de 10 de noviembre de 1973,

2. Que la titularidad del resto de las competencias controvertidas corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco con el alcance y en los términos expresados en el fundamento octavo de esta sentencia.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 8 de julio de 1982.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Truyol Serra.—Rubricados.

en cuyo artículo 1 se autoriza a la Agrupación Harinera del Sindicato Nacional de Cereales para el establecimiento y recaudación de la mencionada cuota obligatoria.

Tanto el Decreto como la Orden Ministerial fueron objeto de recurso por los actuales demandantes, alegándose la nulidad de la citada Orden por infracción de disposiciones de rango superior y la inexistencia legal de la Agrupación Nacional Harinera como consecuencia de la promulgación de la Ley 19/1977, de 1 de abril, regularora del derecho de asociación sindical. El recurso fue parcialmente estimado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de julio de 1978, en cuanto que la Orden Ministerial impugnada no establece las bases para la fijación de la cuota, por lo que se declaró la nulidad de los artículos 3 y 4 de la misma (considerando 5.º); pero se desestimó en lo que se refiere a la Agrupación Harinera, afirmando el considerando 7.º que dicha Agrupación tiene el carácter de ente público con personalidad jurídica y es, por tanto, una de las entidades nombradas en el artículo 173 del Reglamento de Recaudación, del mismo modo que el débito a la misma es de derecho público.

En cumplimiento de la sentencia se dictó el Orden del Ministerio de Trabajo, de 12 de julio de 1979, en la que se precisan las bases de fijación de la cuota obligatoria y se subsana el defecto que dio lugar a la anulación de los artículos 4 y 5 de la Orden anterior, cuyo texto se modifica. La competencia de recaudación, según dispone el artículo 2, se sigue atribuyendo a la Agrupación Nacional Harinera. Y lo mismo hace la Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de octubre de 1979.

Contra esta Orden Ministerial se interpuso el recurso contencioso-administrativo mencionado en el apartado a), al que ha puesto fin la sentencia que en el presente recurso de amparo se impugna. Aducían fundamentalmente los recurrentes que la Agrupación Nacional Harinera, por su base legal y su carácter obligatorio, opuesto al principio de libertad sindical (artículos 7, 28.2 y disposición transitoria 1.ª de la C. E.), debía considerarse inexistente. La sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1981, apoyándose en la ya citada de 1978, afirma en cambio la existencia de la Agrupación Nacional Harinera como ente público con personalidad jurídica que participa de naturaleza sindical y a la vez administrativa, haciendo suya la aserción de la referida sentencia, de ser la cuota de reestructuración «un débito a una de las entidades de las nombradas en el artículo 173 del Reglamento de Recaudación»; ve además aquella existencia avalada por disposiciones tales como: 1.º) la Ley 19/1977, de 1 de abril, regularadora del derecho de asociación sindical, que no se refiere a la Agrupación como extinguida y cuya disposición transitoria confirma, por el contrario, su subsistencia; 2.º) el Real Decreto-ley 31/1977, de 2 de junio, que regula la extinción de la sindicación obligatoria y de la cuota sindical, reforma de las estructuras y reconversión de la Administración Institucional de Servicios Socio-profesionales, según se deduce de su disposición adicional 2.ª, a); y 3.º) el Decreto 3149/1977, de 6 de diciembre, en sus artículos 1 y 2.

c) En oposición a la tesis de la sentencia impugnada, los recurrentes habían hecho y hacen valer que la Agrupación Nacional Harinera es un organismo que pertenece al antiguo Sindicato Nacional de Cereales y, en consonancia con el sistema sindical del Régimen anterior, es de encuadramiento obligatorio, está dotada del monopolio de la representación de los intereses profesionales de Sector y carece de base democrática. De ahí que el recurso de amparo se interponga frente a esta pretensión declaratoria de la existencia de la Agrupación Nacional Harinera como un residuo de la antigua Organización Sindical. Afirman los recurrentes que no tratan con ello de eludir el cumplimiento de las obligaciones económicas que les corresponden en la reestructuración del sector de harinas panificables, pero pretenden que esos deberes les sean exigidos por los organismos propios del Estado y mediante las normas propias del ordenamiento jurídico del propio Estado.

En el desarrollo de los fundamentos de derecho de la demanda, los recurrentes manifiestan que la violación del derecho a la libertad sindical del artículo 28.1 de la C. E. es imputable de modo directo a la declaración del considerando 5.º de la sentencia de 26 de octubre de 1981, en cuanto estima subsistente y eficaz a la Agrupación Nacional Harinera, confirmando la Orden Ministerial de 12 de junio de 1979. Añaden que todas las disposiciones traídas a colación por la sentencia son ante-