**STC 44/1982, de 8 de julio de 1982**

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 Begué Cantón, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, 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 NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 38/1982, promovido por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, frente al Gobierno Vasco en relación con el Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre concesión de emisoras de radio difusión en ondas métricas con frecuencia modulada. 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» núm. 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 art. 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 art. 149.1.27.ª de la C.E. califica de competencia exclusiva del Estado esta materia, y el art. 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 art. 161.2 de la C.E. a los efectos previstos en los arts. 62 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC), 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, recogidas 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 importantes 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 art. 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» (art. 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 transf0erencia 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 art. 5.°, que hace equivaler la titularidad de los servicios (de que habla su art. 1.°) 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 (arts. 2, 9, 14.1, 14.2, 15, 34.1 y 36.2).

Especial atención merece, según el Abogado del Estado, la norma del art. 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 arts. 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 art. 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 art. 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.° del referido artículo, como a los del Estado, existe para estos 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 respeto a la reglamentación específica de estos medios. En la propia norma estatutaria del art. 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 art. 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 art. 19.2 de 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- el Estatuto de la Radio y la Televisión y que responde a una competencia genuina del Estado.

f) 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 arts. 2 y 3 del Decreto impugnado, que podrían estimarse autónomos respecto de la competencia concesional. El art. 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 (establecida ya en el art. 6 del Decreto 2648/1978, de 27 de octubre, y ejercitada en sus aspectos técnicos más concretos en la 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 art. 3, representa una medida de policía que acaso podría justificarse en su contenido como una medida de colaboración al ejercicio de una función estatal.

4. El Tribunal, por providencia de su Sección Tercera 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 persone y aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el art. 64.2 de la LOTC, 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 19 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 art. 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. Ningún tratado o convenio podrá afectar a las atribuciones y competencias del País Vasco si no es mediante el procedimiento del art. 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el art. 93 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 (art. 2).

Aun suponiendo que al Gobierno del Estado corresponda establecer el reparto de «frecuencias» y «potencias» entre las distintas Comunidades, lo cual pudiera ser coherente con el art. 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 art. 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 comunicación 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 arts. 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 art. 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 art. 2.4 de ésta debe ser puesto en relación con los arts. 148 y 149 de la C.E. y con el art. 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 art. 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 art. 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 (art. 2.° 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 otrosí 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 ese 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 jurídicos

1. El conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación frente a la Comunidad Autónoma del País 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 art. 149.1.27.ª de la C.E. y el art. 19 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

El art. 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 núm. 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 art. 149.1.27, como puso también de manifiesto este Tribunal en su Sentencia núm. 26/1982, 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 art. 10 de la Constitución» en su art. 19.1, añadiendo (art. 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 1981 («Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto; fundamento 6) y la 1/1982, de 28 de enero («Boletín Oficial del Estado» de 26 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 racionalmente 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 núm. 27 del art. 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 establecer 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 (art. 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 Televisión, 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» (art. 1.2), establecen en su art. 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, art. 16; Galicia, art. 34; Andalucía, art. 16). 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, lo ha sido también por este Tribunal en sus ya citadas Sentencias 10/1982, de 23 de marzo, y 26/1982, 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. Aún sin remisión del art. 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 2648/1978, 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 art. 2 establece en su párrafo 4.° 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 colocación el art. 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 art. 152.2 de la Constitución, salvo lo previsto en el art. 93 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. Baste 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, art. 27.3, y de Andalucía, art. 23.2), es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe 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 transfondo 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, informan la Constitución, el Estatuto de Autonomía del País Vasco y el Estatuto de la Radio y la Televisión en su art. 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 Radiocadena 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 art. 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 primera 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 art. 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 señalan las 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 art. 20 de la Constitución al que, por cierto, se refiere expresamente el art. 19.1 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 contenidas 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 pueden sobrepasar los límites de la región y afectar a áreas pertenecientes 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 especificas 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 (art. 2.4 y disposición transitoria segunda de la Ley 4/1980); y por la misma razón se consideran como normas básicas las disposiciones complementarias de carácter técnico (art. 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 corresponden 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.

### F A L L O

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

Ha decidido

1º. 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.

2º. 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 ocho de julio de mil novecientos ochenta y dos.