**STC 29/1996, de 26 de febrero de 1996**

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Julio Diego González Campos, don Rafael de Mendizábal y Allende, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

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

En el recurso de amparo núm. 3.248/93, interpuesto por don Lorenzo Ramón Borras, representado por el Procurador de los Tribunales don Carlos Ibáñez de la Cadiniere contra la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de octubre de 1993, que desestimó el recurso deducido contra la Resolución de la Secretaría General de Telecomunicaciones de 9 de julio de 1990. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer de la Sala.

 **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado ante este Tribunal el 4 de noviembre de 1993, el Procurador de los Tribunales, don Carlos Ibáñez de la Cadiniere y de don Lorenzo Ramón Borras, interpuso recurso de amparo constitucional contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Cuarta), de 8 de octubre de 1993, por la que se desestimó el recurso interpuesto contra la Resolución administrativa sancionadora del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones del día 9 de julio de 1990.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) El actor fue sancionado por resolución del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, de 9 de julio de 1990, por ser responsable de la comisión de una falta muy grave y continuada, por la utilización de frecuencias radio eléctricas para las que no disponía autorización administrativa, imponiéndosele una sanción económica de un millón de pesetas y, procediéndose asimismo al precintado de las instalaciones o, en su caso, a la incautación de los equipos componentes de la misma.

b) Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución, éste fue desestimado por Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 16 de julio de 1993.

3. El recurrente considera que se han vulnerado los arts. 14, en relación con el art. 9.1, 2 y 3; 10.1 y 2; 35.1; 38; 44; 53.1 y 2; 81 c); 104.1; en relación con el art. 105 c); 106.2; 139.1; 149.1.1, 8 y 18 y, finalmente, el art. 20.1 a), b) y d) y 2, 4 y 5. En lo concerniente a los arts. 14 y 20 C.E. únicos susceptibles de amparo constitucional, el actor argumenta que las Resoluciones recurridas consagran un trato discriminatorio y desigual al establecer la imposición de una sanción por la utilización de frecuencias radioeléctricas, cuando no se utilizaba ninguna y, por otro lado, porque al no ser el sancionado su auténtico titular, la Asociación AUMADRA, contra la que debía haberse dirigido el expediente sancionador, le sitúa a ésta en una situación de indefensión que quebranta el principio de igualdad.

Sobre el art. 20 C.E. la principal alegación del recurrente se centra en la actitud de la Administración Central que no realiza una regulación específica de la televisión local, no puede impedir de hecho esta vía de comunicación, estando esta actividad protegida por la Constitución, y sostiene la pretendida inconstitucionalidad del art. 25.2 de la LOTC, solicitando que se eleve la cuestión al Pleno.

Asimismo, se aduce como fundamento de la pretensión de amparo que las disposiciones jurídico-legales que configuran el marco legislativo en vigor incurren en varias infracciones constitucionales. Se sostiene que tanto la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones aplicada en este caso, como la Ley 10/1987 de Televisiones Privadas carecen del rango que previene el art. 81 de la Constitución, e invoca la doctrina de este Tribunal contenida en las SSTC 12/1982 y 74/1982. Afirma que en la medida en que la Ley 10/1988, de 3 de mayo, no es orgánica, y no regula la televisión privada de cobertura local, contraviene el art. 20 de la Constitución. Además, invoca la imposibilidad legal para obtener la "oportuna autorización" para emitir, pues su obtención no está debidamente regulada, y precisamente su ausencia fue la que desencadenó la apertura de expediente sancionador, y la adopción de la medida cautelar de precintado de los equipos transmisores.

4. Por providencia de 7 de marzo de 1994, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, a fin de que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso en el que recayó la Sentencia impugnada, con emplazamiento para que pudieran comparecer en el proceso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento salvo el demandante de amparo. Asimismo se acordó dirigir comunicación al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a fin de que remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente sancionador instruido contra el recurrente en amparo. Todo ello condicionado a que el Procurador Sr. Ibáñez de la Cadiniere acreditara la representación con la que actuaba.

5. Mediante providencia de 10 de octubre de 1994 la Sección Cuarta acordó acusar recibo de las actuaciones remitidas a la Audiencia Nacional y al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, y conforme determina el art. 52 LOTC, dar vista de las mismas a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal a fin de que formularan las alegaciones pertinentes.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito que fue registrado el día 3 de noviembre de 1994. En dicho escrito se aduce, en primer lugar, la falta de invocación de los preceptos constitucionales vulnerados en la vía judicial previa. En este sentido, afirma que la pretendida violación de los arts. 14 y 20 C.E. no ha sido esgrimido ni en el procedimiento administrativo, ni en la vía judicial previa al amparo, ya que sólo se indica, en el escrito de formalización de la demanda en el recurso contencioso-administrativo dirigido a la Audiencia Nacional que el acto recurrido puede limitar el derecho a la información. Así pues, sostiene el representante procesal de la Administración que se ha incumplido el deber de invocar tempestivamente la posible violación de los derechos fundamentales, por lo que concurre la causa de inadmisión del recurso prevista en el art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 c) LOTC.

Por lo que se refiere a la supuesta vulneración del art. 14 C.E., señala esta parte que en la demanda no se aporta término válido de comparación, por provenir las Sentencias invocadas de órganos jurisdiccionales distintos de aquél que dictó la Sentencia recurrida y contemplan supuestos de hecho (televisión por cable) distintos al ahora considerado, por lo que se incumplen los requisitos exigidos por este Tribunal para que sea apreciable una desigualdad en la aplicación de la ley.

En cuanto a la pretendida infracción del art. 20 C.E. considera el Abogado del Estado tras citar la STC 12/1986, que en el caso contemplado no puede pretenderse que exista un derecho ex Constitutione, sin intermediación legislativa, a emitir. El legislador ha querido configurar la televisión como servicio público, y supeditar la realización de actividades de emisión a la oportuna concesión administrativa. Y, además, no puede obtenerse en una Sentencia de amparo la atribución directa de frecuencias y potencias a efectos de emitir, sin existir habilitación administrativa. Las condiciones técnicas hacen imposible la concurrencia de un número indeterminado de emisiones por ondas sin perturbar otras, por la que las resoluciones impugnadas no vulneran el art. 20.1 C.E. Finalmente, considera improcedente la solicitud del recurrente de que se cuestione la posible inconstitucionalidad del art. 25.2 de la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones, pues considera que la omisión legislativa sobre televisión local no cabe imputarse el contenido de este precepto, y termina solicitando a este Tribunal que dicte Sentencia denegando el amparo.

7. El Ministerio Fiscal formuló sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 3 de Noviembre de 1994. En primer lugar, considera que no se ha cumplido el requisito procesal de la previa invocación del derecho fundamental supuestamente violado, pues, la lesión que ahora se esgrime, ni se argumentó en el recurso contencioso-administrativo, en el que sólo se adujo la excepción de falta de legitimación pasiva, ni en el recurso contencioso-administrativo, donde, sólo de una manera vaga y etérea, en el escrito de demanda, se hace una alusión genérica a la libertad de información, pero sin cita de precepto alguno, por lo que estima que concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 a) LOTC; que en este momento sería de desestimación.

No obstante, y, si se entendiera que ha existido una invocación implícita, señala el Ministerio Fiscal que del contenido de la demanda más parece que se está denunciando más una quiebra del principio de personalidad de las sanciones administrativas, que una verdadera situación discriminatoria, pero, aún en este supuesto, que no guarda relación con el art. 14 C.E., en la Sentencia impugnada se razona suficientemente porque la sanción recae sobre el recurrente, con unos argumentos que no han sido desvirtuados.

Por lo que respecta a la quiebra del art. 20.1 C.E., afirma el Ministerio Público que el rango de Ley Orgánica no es exigible para la L.O.T. y la L.T.P. añadiendo que en la STC 127/1994 se resuelve definitivamente tal problema al declarar que no se requiere Ley Orgánica para regular determinados aspectos del régimen de televisión privada, dado que aunque tal regulación afecta a los derechos fundamentales del art. 20.1 C.E., no constituye desarrollo directo de los mismos.

En lo relativo al núcleo del recurso, sobre la ausencia de regulación legal de la televisión local, nos encontramos ante una laguna legal, similar a la que dio lugar al otorgamiento del amparo en la STC 31/1994, con la única diferencia de que en aquel caso se trataba de una televisión por cable, y en el presente nos hallamos ante la utilización de ondas hertzianas. Transcribe el fundamento jurídico 6º de la referida Sentencia, en la que se dice que la ausencia de regulación legal en la materia impide, de hecho, la obtención de la concesión o autorización administrativa para su gestión, lo que comporta la prohibición de la gestión por los particulares de la actividad de difusión televisiva de alcance local y por cable, siendo precisamente la ausencia injustificada de regulación el motivo de la concesión del amparo (fundamento jurídico 7º).

La cuestión surge, según el Ministerio Público en relación a la aplicabilidad de la Sentencia dictada en el caso de autos, en que la transmisión televisiva se realiza a través de ondas hertzianas, medio ordinario para la difusión de la televisión tanto pública como privada, por lo que pueden resultar afectados los derechos ajenos, en cuyo caso podría concluirse en un sentido contrario a la STC 31/1994. Ahora bien, entiende esta representación que esta diferencia no sería esencial si no se hubiese acreditado que la emisora ha provocado alteraciones o interferencias en otras emisiones, que limitan los derechos de expresión y comunicación de los demás.

De la tramitación del expediente administrativo se deduce con claridad que la emisora de autos (TV 7) provoca interferencias en receptores de televisión, que de hecho limitan derechos ajenos. Ello lleva a esta representación a estimar que el caso examinado no es equiparable al resuelto en la STC 31/1994; pues no nos encontramos ante un ius usus innocui, como en la televisión por cable, sino que la utilización del espacio radioeléctrico necesita que la concesión de frecuencias por las autoridades competentes, para su uso exclusivo sin perjuicio de terceros. Por ello, termina solicitando a este Tribunal que dicte Sentencia denegando el amparo.

8. La representación procesal del recurrente formuló sus alegaciones mediante escrito que fue presentado en el Juzgado de Guardia de Madrid el día 7 de noviembre de 1994. En ellas, el actor daba por reproducido lo manifestado en la demanda de amparo, y, además, hacía mención de las SSTC 31/1994, 47/1994, 98/1994, 127/1994, 240/1994, pronunciadas por las Salas Primera y Segunda de este Tribunal en asuntos idénticos, en los que se ha declarado la legalidad del ejercicio de la televisión por cable. Sostiene esta parte que los fundamentos jurídicos de las referidas Sentencias y la doctrina que contienen son plenamente aplicables a la cuestión de fondo planteada, en el presente recurso de amparo, sobre televisión local emitida por ondas hertzianas, y, añade que en el borrador del anteproyecto de la ley de televisión local por ondas terrestres se reconoce la necesidad de elaborar una norma que se configure el marco normativo de la televisión local por ondas hertzianas. Termina solicitando a este Tribunal que dicte Sentencia estimando el recurso de amparo.

9. Por providencia 22 de febrero de 1996, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 26 siguiente.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la Resolución del Secretario General de Comunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que, con fundamento en la utilización de frecuencias radioeléctricas sin la correspondiente autorización, impone al recurrente una sanción de un millón de pesetas y acuerda el precintado de la instalación radioeléctrica o, en su caso, la incautación de los equipos componentes de la misma hasta que no disponga de la preceptiva concesión administrativa que habilite su uso. Según se afirma en la demanda, tal resolución administrativa vulnera, entre otros, el derecho a la igualdad y a la libertad de expresión y comunicación reconocidos en los arts. 14 y 20.1 a) y d) C.E. Aun cuando formalmente en la demanda se impugna la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, ninguna infracción de derechos fundamentales se imputa de manera directa e inmediata a la misma, que agotó la vía judicial previa confirmando la resolución administrativa combatida, por lo que nos hallamos ante un recurso de amparo de lo previsto en el art. 43 LOTC.

2. Opuesta por el Ministerio Fiscal y por el Abogado del Estado la falta de invocación en la vía judicial de los derechos fundamentales vulnerados como obstáculo procesal que impediría examinar el fondo de la cuestión planteada, es preciso analizar con carácter previo si el demandado ha cumplido este requisito previsto como un motivo de inadmisión en el art. 44.1 c) LOTC. A tal fin es necesario significar que de entre los derechos susceptibles de amparo únicamente se invoca la infracción de los derechos a la igualdad garantizados en el art. 14 y a la libertad de información [art. 20.1 a) y d)], siendo los demás ajenos al ámbito y protección propios de este recurso de amparo.

Precisado lo anterior, conviene recordar que es doctrina constante de este Tribunal la de que el requisito exigido por el art. 44.1 c) de la LOTC no es un mero formalismo retórico o inútil, ni una forma inocua, pues tiene por finalidad, de un lado, que los órganos judiciales tengan oportunidad para pronunciarse sobre la violación constitucional, haciendo posible el respeto y restablecimiento del derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria y, de otro, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo, que resultaría desvirtuado si ante ella se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción ordinaria correspondiente (SSTC 11/1982; 46/1986; 75/1984; 203/1987). Ahora bien, dicho requisito no supone necesaria e inexcusablemente la cita concreta y numérica del precepto o preceptos constitucionales presuntamente vulnerados, pero sí que el tema quede acotado en términos que permitan a los órganos judiciales pronunciarse sobre el mismo (SSTC 11/1982; 117/1982; 117/1983; 10/1986; 75/1988; 116/1991; 238/1993). Como recordábamos en la reciente STC 168/1995, este límite inmanente a la aplicación finalística del mencionado precepto de la Ley que gobierna nuestra actuación ha sido claramente precisado por la STC 77/1989: "Por muy flexible que sea este Tribunal en la exigencia del cumplimiento del requisito del art. 44.1 c), al no requerir mención expresa del precepto constitucional violado, ni siquiera de su contenido literal, sino simplemente del derecho, cualquiera que sea la forma que éste se exponga (STC 30/1984), no puede llegar esa flexibilidad a anular prácticamente esa exigencia legal al socaire de planteamientos implícitos o presumibles o sobreentendidos, puesto que, como recuerda la STC 10/1986, el rechazo del entendimiento literal o excesivamente rigorista de dicho requisito no ha llegado ni podía llegar a un vaciamiento absoluto del contenido de un precepto legal cuya ordenación responde a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo que se desprende claramente del art. 53.2 de la Constitución, razón por la cual el titular del derecho fundamental debe ofrecer base suficiente para que el órgano judicial pueda conocer de la presunta violación del correspondiente derecho" (fundamento jurídico 1º).

En el caso que nos ocupa y en aplicación de la doctrina antes expuesta, cabe concluir que el recurrente en amparo no cumplió con la carga, exigida en el citado precepto de la LOTC, de invocar y plantear en el proceso contencioso previo la violación de los derechos constitucionales vulnerados. En efecto, el examen de las actuaciones judiciales pone de manifiesto que todo el debate jurídico en la jurisdicción ordinaria se centró en la titularidad de la emisión televisiva y en la responsabilidad del demandante de amparo en la sanción administrativa impugnada. Pero nada se alegó en el recurso contencioso-administrativo formulado ante la Audiencia Nacional respecto a la supuesta vulneración del principio de igualdad como consecuencia del supuesto trato desigual y discriminatorio del que había sido objeto el actor en la imposición de la medida sancionadora por parte de la Administración. Igual ocurre con la vulneración del derecho a la libertad de información reconocido en el art. 20.1 C.E. que no fue denunciada en el proceso contencioso previo, como se deduce del escrito de demanda y de la solicitud de suspensión del acto, en los que únicamente se hace una vaga y genérica referencia al derecho a la información de los residentes en el municipio; pero sin ofrecer ningún desarrollo argumental ni razonamiento acerca de la supuesta infracción del mismo como derecho del recurrente, cuestión que tampoco se planteó en el escrito de conclusiones, el cual no contiene alusión ni mención alguna a estos derechos fundamentales. De ese modo, el debate en torno a la vulneración de la libertad de expresión, en que la STC 168/1995 concreta el requisito que aquí se analiza, no tuvo lugar. Por lo que, si procediéramos a examinar la pretensión de fondo del recurrente, amén de subvertir la necesaria subsidiariedad del amparo nos hallaríamos tanto ante la ilógica tesitura de dilucidar si los órganos judiciales realizaron una ponderación que no se les pidió, cuanto ante la hipotética posibilidad de reprocharles la vulneración de un derecho fundamental que no les fue debidamente advertida (STC 168/1995).

En efecto: la Sala de lo Contencioso resume los argumentos de la impugnación y refiere que "frente a tal actuación administrativa el actor alega la indebida aplicación de la sanción impuesta al argumentar que no realizaba tal actividad a título individual, sino que su intervención era como coordinador de una asociación privada, que es la única responsable". Congruentemente, la Sala procede a examinar esta única argumentación esgrimida y concluye por las razones que expone, que tal motivo impugnatorio debe ser desestimado. Así pues, la Sala de lo Contencioso Administrativo no entra a analizar, por no haberse suscitado ni planteado por las partes, las concretas infracciones de los derechos a la igualdad y a la información reconocidos en los arts. 14 y 20.1 C.E.: al no haberlo solicitado así la parte actora no resuelve ni se pronuncia sobre las mismas, lo que evidencia el incumplimiento del requisito de la previa invocación del derecho vulnerado.

3. En conclusión, por parte del recurrente no se promovió en el proceso previo un conocimiento de la supuesta lesión constitucional, que hubiera permitido que el órgano judicial se pronunciara sobre la misma, dando cumplimiento a la finalidad del presupuesto procesal que ahora analizamos, que como ha quedado dicho, consiste en que los órganos judiciales puedan pronunciarse y restablecer en su caso, el derecho fundamental vulnerado, y que hubiera garantizado la subsidiariedad del recurso de amparo. En consecuencia y conforme a lo anteriormente expuesto, procede inadmitir el presente recurso de amparo.

### F A L L O

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

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo interpuesto por don Lorenzo Ramón Borras.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintiseis de febrero de mil novecientos noventa y seis.