|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 291/1997 |
| Fecha | de 22 de julio de 1997 |
| Sala | Sección Cuarta |
| Magistrados | Don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás Salvador Vives Antón. |
| Núm. de registro | 562-1997 |
| Asunto | Recurso de amparo 562/1997 |
| Fallo | En virtud de cuanto antecede, la Sección acuerda la inadmisión a trámite del presente recurso de amparo. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el día 12 de febrero de 1997, el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén, en nombre y representación de la mercantil «Canalsatélite Digital, S. L.», asistida del Letrado don Diego Córdoba Gracia, interpuso demanda de amparo constitucional contra el art. 1.2, en relación con la Disposición adicional única, y el art. 3 del Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero.

2. En su demanda de amparo aduce la recurrente que las normas legales objeto de impugnación introducen graves trabas al ejercicio de su actividad y a la recepción de sus emisiones por los usuarios. Se vulneran, así, su derecho a la libertad de expresión e información ex art. 20.1 a) y d) de la Constitución.

De la lectura de la demanda se deducen sin dificultad dos grandes bloques argumentales:

a) Uno, tendente a justificar la naturaleza autoaplicativa de las normas legales impugnadas y la viabilidad procesal, en estos casos, de un recurso de amparo directo contra normas con valor de ley que -como ahora ocurre- revisten la forma de Decreto-ley con arreglo a lo dispuesto en el art. 86 de la Constitución.

b) Un segundo bloque, de contenido propiamente material, y referido a la libertad de creación de empresas de telecomunicaciones, insistiéndose en la dimensión europea del problema planteado por afectar a un «espacio común de libertad» y en el principio de intervención mínima del Estado en relación con el ejercicio de los derechos fundamentales que reconocen los arts. 20.1 a) y d) de la Constitución.

3. Por providencia de la Sección Cuarta de 7 de mayo de 1997, se acordó abrir el trámite previsto en el art. 50.3 LOTC y, en su consecuencia, conceder a la demandante y al Ministerio Fiscal, en plazo común de diez días, para que formulasen las alegaciones que estimasen pertinentes en relación con la eventual concurrencia de las causas de inadmisión previstas en los apartados a) y c) del art. 50.3 LOTC.

4. El día 22 de mayo de 1997 registró su escrito de alegaciones la representación procesal de la demandante. Con apoyo en lo previamente argumentado en el escrito de demanda se insistió tanto sobre la viabilidad procesal de la demanda como sobre la dimensión constitucional del problema planteado.

En relación con lo primero se precisó que no existe precedente alguno de un recurso de amparo interpuesto contra un Decreto-ley y que, ni en el tenor de la Constitución ni en el de la LOTC hay elemento alguno que justifique la inadmisión de un recurso de amparo contra una norma legal de esa naturaleza. Antes bien, la referencia en los arts. 41 y 43 LOTC a las «disposiciones» sin un ulterior calificativo, supone cobertura legal bastante para impugnar directamente mediante el remedio del amparo un Real Decreto-ley. Lo único excluido del objeto del amparo es la ley formal. De sólito, y como consecuencia del principio de subsidiariedad que informa el proceso de amparo constitucional, no será posible la impugnación directa de un Real Decreto-ley. Pero esta regla general tiene una excepción evidente: La de aquellos preceptos de un Real Decreto-ley que resulten «autoaplicativos», esto es, que afecten al status jurídico de una persona de manera inmediata, sin necesidad de acto de aplicación alguno. De no admitirse esta posibilidad, se dejaría un ámbito de inmunidad al poder ejecutivo, mediante la conversión en norma de lo que no es más que un acto con el fin de impedir toda reacción posible por parte de los destinatarios de las normas.

De otro lado, y en lo que se refiere al contenido de la demanda. insiste esta representación en el hecho de que las normas impugnadas vulneran directamente tanto el derecho a la creación de medios de comunicación como la libertad de emisión. Tan es así que la razón de ser de las normas que se impugnan no es otra que la de impedir el ejercicio de las libertades públicas mencionadas. La exigencia de autorización previa y de inscripción en el registro especial supone una quiebra del principio de intervención mínima del Estado y, por tanto, una interferencia ilegítima en la esfera de libertad de la demandante, desconociéndose, además, la normativa comunitaria sobre la materia. Todo ello ha de conducir a que se otorgue el amparo solicitado.

5. El Ministerio Fiscal registró su alegato el día 5 de junio de 1997. Tras una sucinta exposición del objeto del recurso y de las pretensiones de la actora, considera el Ministerio Público que concurre la primera de las causas de inadmisión que motivaron la apertura del presente trámite.

Se señala al respecto que el art. 86 C.E. califica al Real Decreto-ley como «Disposición legislativa provisional», mientras que los arts. 161 C.E. y 2.1 LOTC, al establecer las competencias del Tribunal Constitucional, le atribuyen el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad «contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley». Desde esta perspectiva constitucional, ha de afirmarse que el Decreto-ley, con todas las limitaciones, tanto de índole temporal como objetiva, que establece el art. 86 C.E., tiene el mismo rango que una Ley aprobada en Cortes y, por tanto, en principio, sólo sería susceptible de control de constitucionalidad, pero no de ser objeto de un recurso de amparo.

Por otra parte, es de señalar que el art. 43 LOTC, al aludir al recurso de amparo contra disposiciones, actos o simples vías de hecho de los poderes públicos, expresamente indica que aquél procederá «una vez que se haya agotado la vía judicial procedente», lo que resulta imposible en el caso de Decretos-leyes, significando que bajo la expresión «disposiciones» se está haciendo referencia exclusivamente a las de rango reglamentario.

Pero, además, los preceptos impugnados no pueden ser calificados como autoaplicativos. El art. 1.2 del Real Decreto-ley exige la inscripción en un registro que se crea en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Inscripción que, en sí misma, no afecta a los derechos fundamentales, cuya violación se denuncia, en la demanda, como tampoco lo hace la necesidad de autorización para prestar servicios de televisión por satélite. Finalmente, la Disposición adicional única remite a la Ley 31/1987, por lo que tampoco puede considerarse como una norma de aplicación directa.

Por todo ello, el Ministerio Fiscal interesa la inadmisión de la demanda por incumplir los presupuestos procesales legalmente exigidos y, subsidiariamente, por carecer manifiestamente de contenido.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La demanda de amparo se dirige contra la Disposición adicional única y los arts. 1.2 y 3 del Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero, que, literalmente, dice:

«Disposición adicional única. Régimen sancionador.

La comercialización, distribución, cesión temporal o alquiler de aparatos, equipos, descodificadores o cualquier sistema regulado en este Real Decreto-ley, sin la previa certificación que acredite el cumplimiento de las normas que en él se establecen, se sancionará con arreglo a los apartados 2 h) y 3 e) del art. 33 de la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones, modificada por la Ley 32/1992, de 3 de diciembre, como infracción muy grave o grave. En el expediente sancionador que se instruya se podrán adoptar, en su caso, las medidas cautelares previstas en los apartados 2 y 3 del art. 34 de la referida Ley e imponerse las sanciones que en este mismo precepto se recogen.

Artículo 1.2.

Con el fin de conocer el cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en este Real Decreto-ley, los operadores de los servicios de acceso condicional deberán inscribirse en el registro que para ello se crea en la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Este registro, que tendrá carácter público, contendrá los datos personales de los operadores, las características de los medios técnicos que empleen y la declaración responsable por ellos formulada de ajustarse a las citadas especificaciones técnicas, a las que se unirá la oportuna documentación que lo acredite. Su estructura y funcionamiento se establecerán mediante Real Decreto.

Artículo 3. Supuestos especiales de autorización para la prestación de servicios de televisión por satélite.

La prestación de servicios de televisión por satélite con tecnología digital que sean de acceso condicional exigirá el otorgamiento de la correspondiente autorización, que se regirá por su normativa específica. En todo caso, el otorgamiento de la autorización estará supeditado al cumplimiento de los requisitos establecidos en el presente Real Decreto-ley y en la citada normativa.»

Procede destacar que dichos preceptos se impugnan, exclusivamente, desde la perspectiva del art. 20.1 de la C.E. y, en especial, desde la del derecho a difundir o comunicar pensamientos, ideas, opiniones e informaciones -apartados a) y d) del citado precepto-, sin que se analicen desde ninguna otra perspectiva constitucional ni se citen como infringidos otros preceptos de la Ley suprema. Por consiguiente, dado que no es misión del Tribunal reconstruir las demandas (SSTC 73/1988, fundamento jurídico 2.º, y ATC 256/1991), nuestro análisis se limitará a examinar el problema planteado en los términos propuestos por la demanda.

2. El recurso se articula directamente contra los preceptos del Decreto-ley y no por vía indirecta contra los actos de aplicación de los mismos.

Desde luego, la impugnación de leyes o actos con fuerza de Ley por vía indirecta es admisible y ha venido siendo admitida por este Tribunal de modo constante a partir de la STC 41/1981 (fundamento jurídico 1.").

No sucede, sin embargo, lo mismo con la impugnación directa. El art. 42 de la LOTC. a contrario, excluye, en principio, del amparo los actos con valor de Ley emanados de las Cortes o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Así lo hemos declarado en diversas resoluciones (AATC 183/1984, 206/1986, y 244/1986 y SSTC 206/1990, fundamento jurídico 5.º; 119/1991, fundamento jurídico 4.º: 31/1994, fundamento jurídico 4.º, y 88/1995, fundamento jurídico 5.º, in fine). Ciertamente, todas esas resoluciones se refieren a leyes o actos parlamentarios con valor de Ley.

No obstante, contienen algunas declaraciones efectuadas en términos genéricos que, entendidas literalmente, conducirían a la conclusión de que tampoco cabe impugnar directamente en amparo los Decretos-leyes. Así, se dice que la regulación de la LOTC «no permite ni que los ciudadanos recurran directamente las leyes o normas con rango de Ley en los procesos constitucionales aptos para ello, ni que el de amparo sea un proceso adecuado para impugnar una Ley o norma con valor de tal» (ATC 46/1993, fundamento jurídico 3.`). Por otra parte, el entendimiento literal de tal declaración, a que acaba de aludirse y que conduciría derechamente a la inadmisión del amparo, se fundamenta en el hecho de que el art. 43.1 de la LOTC, al regular el recurso de amparo contra actos del Gobierno, lo admite sólo «una vez que se haya agotado la vía procedente».

En todo caso, lo que no cabe negar es que el recurso de amparo exige, como ha venido declarando este Tribunal a partir de la STC 40/1982, la vulneración concreta del derecho fundamental alegado y no es un instrumento apto para enjuiciar la constitucionalidad abstracta de normas, tengan o no valor de Ley (SSTC 141/1985, fundamento jurídico 3.º; 162/1985, fundamento jurídico l.º, y 123/1987, fundamento jurídico 1.º). Por consiguiente, en el ámbito del recurso de amparo sólo podrá procederse al enjuiciamiento de normas cuando por su mera existencia o entrada en vigor se cause la lesión concreta y actual del derecho fundamental (STC 167/1987, fundamento jurídico 2.º).

Pues bien: La recurrente no pretende combatir esa interpretación en términos generales, sino sólo acomodarla al supuesto de que los preceptos del Decreto-ley sean autoaplicativos, pues entonces la vulneración procedería inmediatamente de la propia disposición legislativa. En ese caso, puesto que los Decretos-leyes, pese a su rango de Ley, siguen siendo disposiciones del Gobierno y, pese a su carácter legislativo (art. 86.1 C.E.), puesto que las disposiciones del Gobierno al igual que los actos, pueden ser recurridas en amparo (v.g., STC 31/1984, fundamento jurídico 7.º), y puesto que no cabe, frente a su aplicación inmediata, agotar una vía judicial previa ocluida, argumenta que han de poderse recurrir directamente en amparo, si vulneran concretamente derechos fundamentales, como dijimos en la STC 220/1991, fundamento jurídico 2.º. De lo contrario, podría haber una ilegítima injerencia del Gobierno en los derechos fundamentales de un particular exenta de toda posibilidad de amparo, pues ni podría acudirse a la jusrisdicción ordinaria ni a la constitucional.

La determinación de si el supuesto de la admisibilidad del amparo, tal como la recurrente la concibe, concurre en el presente caso ha de abordarse con carácter previo a la valoración de las razones en que la funda.

Preciso es, pues, examinar si la exención aducida se da efectivamente, es decir, si los preceptos impugnados son autoaplicativos. Pues, si no lo fuesen, el mismo razonamiento genérico que se articula en la demanda conduciría a la inadmisión.

3. Antes de entrar en el análisis de los concretos preceptos, hemos de hacer algunas precisiones conceptuales de carácter general, estrechamente relacionadas con el pretendido carácter autoaplicativo de los preceptos impugnados, que, tal y como los hemos definido (SSTC 47/1990, fundamento jurídico 4.º; 119/1990, fundamento jurídico 2.º, y 74/1991, fundamento jurídico 1.º), comporta, salvo lo que luego se dirá, la condición de leyes singulares.

En primer término, ha de aclararse que, por más que puedan afectar a situaciones jurídicas nacidas con anterioridad, en sentido estricto o propio, no estamos ante normas retroactivas, esto es, ante normas que pretendan aplicarse hacia atrás, incidiendo en la valoración jurídica de actividades ya realizadas y proyectándose por ello sobre supuestos singulares: Rigen sólo a partir de su entrada en vigor, contemplan plazos de adaptación de las situaciones anteriores y gozan, desde esta perspectiva, de generalidad formal.

A la misma conclusión de que estamos ante normas formalmente generales ha de llegarse si se examinan sus prescripciones, en las que no se contiene referencia alguna a supuestos concretos.

De modo que, cuando la actora habla de ellas como leyes singulares o de caso único apela a una singularidad material, esto es, al propósito discriminatorio que, a su juicio, preside la regulación impugnada. Pero esa es una alegación que ni se apoya en el art. 14 de la C.E., ni se fundamenta en datos fácticos y jurídicos que permitan tomarla en consideración, sino que descansa exclusivamente en el hecho de que la empresa recurrente era la única que venía operando en el mercado que en las normas impugnadas se regula. Y ese dato, sin ulteriores especificaciones acerca del supuesto de hecho y su tratamiento normativo, es manifiestamente insuficiente para extraer conclusión alguna en orden a la falta de generalidad material y, por consiguiente, al carácter autoaplicativo de la norma impugnada. Antes al contrario, nos conduce a un examen abstracto, inadmisible en el ámbito del presente recurso (STC 25/1989, fundamento jurídico 3.º).

4. Esta afirmación, la de que las normas impugnadas no son autoaplicativas a los efectos de este recurso, esto es, que en la medida en que puedan serlo no afectan al derecho reconocido en el art. 20 de la C.E., se refuerza si se examinan individualmente los preceptos de los que se predica tal carácter en sentido propio:

A) El art. 1.2 del Decreto-ley 1/1997 obliga a las empresas operadoras a inscribirse en un registro «cuya estructura y funcionamiento se establecerán mediante Real Decreto». En modo alguno puede estimarse que esa obligación, en sí misma considerada, afecte al derecho fundamental cuya vulneración se aduce, aunque tampoco puede ponerse en duda que ese derecho puede verse mermado tanto por las exigencias que se establezcan en las normas de desarrollo cuanto por los actos de aplicación. Por consiguiente, la sociedad demandante podrá, en su caso, impugnar unas u otros en la vía procedente, y sólo después acudir en amparo a este Tribunal.

B) Por su parte, el art. 3 del Real Decreto-ley 1/1997 somete a autorización la prestación de servicios de televisión por satélite con tecnología digital que sean de acceso condicional.

El mero hecho de la sumisión a autorización de una actividad empresarial en materia de televisión no constituye. por sí solo, una vulneración del art. 20. El art. 10.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales lo declara expresamente, y así se desprende, también. de nuestras reiteradas resoluciones en materia de televisión por cable y por ondas (SSTC 206/1990, 31/1994, 127/1994, 88/1995 y las restantes, que aplican la doctrina en ellas sentada), sin que tenga virtualidad alguna para desvirtuar esa conclusión la doctrina sentada por el C.E.D.H. en la Sentencia de 22 de mayo de 1990 (caso Autronic). en la que no se enjuicia una ley sino un acto carente de cobertura legal y materialmente contrario a las exigencias del Convenio; ni, menos aún, las restantes resoluciones que se aducen, que abordan problemas muy distintos. Por lo demás, resulta casi innecesario decir que el que la exigencia de autorización sea o no compatible con las normas del Derecho Comunitario es, desde la perspectiva constitucional aducida -esto es, desde las libertades de expresión e información- absolutamente irrelevante.

Nada de eso significa negar la posibilidad, siquiera sea como mera hipótesis de que las condiciones exigidas para el otorgamiento de la autorización, establecidas en el Real Decreto-ley y en la normativa a la que remite, pudieran vulnerar el derecho fundamental aducido u otras normas constitucionales. Pero, para obtener esa conclusión o la contraria, habríamos de examinar las normas del Real Decreto-ley desde una perspectiva abstracta, desvinculada de su concreta aplicación al caso y, por consiguiente, de la concreta vulneración del derecho fundamental de la recurrente, lo que, como hemos puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, excede los límites de los procesos de amparo y sólo puede resolverse en los de inconstítucionalidad (SSTC 206/1990, fundamento jurídico 5.º, y 31/1994, fundamento jurídico 4.º, entre otras).

5. Una consideración separada merece la Disposición adicional única, que establece el régimen sancionador por incumplimiento de las exigencias de dicho Real Decreto.

Aquí tampoco puede hablarse de autoaplicación en sentido propio, pues si hay normas necesitadas de aplicación ulterior son, justamente, las sancionadoras. Cierto es que puede argüirse que la mera conminación penal, por el solo hecho de existir, es efectiva sin necesidad de actos de aplicación y que, además, justamente eso es lo que pretende, con lo cual incide sobre los,, derechos de manera inmediata. Y puede pensarse que no resulta satisfactorio que, ante esa incidencia, el particular haya de asumir el riesgo de ser sancionado efectivamente para poder iniciar la vía de amparo. Pero difícilmente cabe negar que ese es el régimen que establece la LOTC, a la que este Tribunal se halla sometido, salvo supuestos excepcionalísimos, en los que pudiera prevalecer su vinculación más fuerte a la C.E. Y éste no es uno de ellos, no sólo porque la configuración del Derecho Administrativo sancionador permite acudir en amparo, incluso ante este Tribunal, abriendo la posibilidad de que hasta su resolución última quede en suspenso la sanción eventualmente impuesta; sino también porque, no siendo autoaplicativos los presupuestos que determinan la existencia de infracción, según hemos concluido en el fundamento jurídico anterior, la eficacia de la norma sancionadora no opera de modo inmediato, sino sólo tras la realización de unos previos actos de aplicación de las prescripciones que pretende tutelar, actos que, de suyo, se hallan abiertos a todas las vías de impugnación que el ordenamiento prevé y que, innecesario es decirlo, pueden en ellas resultar suspendidos, quedando, entretanto, enervada la posibilidad de sanción.

6. Por todo lo expuesto, ha de concluirse que no concurren en el presente caso los requisitos que, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.1 a) de la LOTC, resultan indispensables para que este Tribunal pueda conocer, en vía de amparo, de la pretensión aducida y, por consiguiente, pronunciarse en ningún sentido sobre la cuestión de fondo, que sólo podrá ser examinada, en su caso, en procedimiento de inconstitucionalidad.

ACUERDA

En virtud de cuanto antecede, la Sección acuerda la inadmisión a trámite del presente recurso de amparo.

Madrid, a veintidós de julio de mil novecientos noventa y siete.