

Controversias competenciales en materia de medios de comunicación en España (1982-2019)

Mercedes Checa FortesUniversidad Autónoma de Barcelona (España) ✉ <https://dx.doi.org/10.5209/dere.103263>

Recibido: 09/06/2025 • Revisado: 29/07/2025 • Aceptado: 28/08/2025

ES Resumen. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, establecida en la Constitución Española de 1978, ha suscitado en la práctica controversias competenciales entre ambas instancias, que pueden resolverse mediante dos procedimientos planteados ante el Tribunal Constitucional: el conflicto de competencia y el recurso de inconstitucionalidad. En este artículo identificaremos, por primera vez, las sentencias constitucionales dictadas para resolver controversias competenciales en materia de medios de comunicación social en el período comprendido entre 1982 y 2019, es decir, desde la primera sentencia en la materia emitida tras la constitución del Tribunal y hasta el fin de la XII legislatura. Pretende ser una primera aproximación que atienda a los actores que interponen los litigios, las materias sobre las que versan y el sentido de los fallos.

Palabras clave. Constitución, medios de comunicación de masas, conflicto político, tribunal, sentencia judicial.

ENG Jurisdictional disputes over media powers in Spain (1982-2019)

ENG Abstract. The distribution of powers between the State and the Autonomous Communities (regions), established in the Spanish Constitution of 1978, has in practice given rise to jurisdictional disputes between the two bodies, which can be sorted out through two procedures before the Constitutional Court: the conflict of jurisdiction and the appeal for unconstitutionality. In this paper, we will identify, for the first time, the constitutional judgments issued to resolve jurisdictional disputes in matters relating to the media between 1982 and 2019, that is, from the first judgment on the matter drafted after the Court was born until the end of the 12th legislative term. It is intended to be an initial overview that addresses the parties involved in the litigation, the matters at issue, and the meaning of the rulings.

Keywords. Constitution, mass media, political conflicts, courts, legal decisions.

Sumario. 1. Introducción. 2. Identificación y tipología de las sentencias. 3. Análisis de las sentencias. 3.1. Actores. 3.1.1. *Actores en los conflictos de competencia.* 3.1.2. *Actores en los recursos de inconstitucionalidad.* 3.2. Materias. 3.2.1. *Materias en los conflictos de competencia.* 3.2.2. *Materias en los recursos de inconstitucionalidad.* 3.3. Sentido de los fallos. 3.3.1. Fallos en los conflictos de competencia. 3.3.2. Fallos en los recursos de inconstitucionalidad. 4. Conclusiones. 5. Referencias.

Cómo citar: Checa Fortes, M. (2025). Controversias competenciales en materia de medios de comunicación en España (1982-2019). *Derecom*, 38(2), 183-199

1. Introducción

Con la promulgación de la Constitución Española de 1978 se configura en España el denominado Estado de las Autonomías. Como apunta Aja (1996: 169), «la recuperación de la democracia necesariamente debía incorporar un cambio drástico en la estructura territorial del Estado, introduciendo un grado mayor o menor de autonomía».

Se trata de un Estado complejo, en el que el ejercicio de las funciones estatales se encomienda tan-

to a las instituciones generales del Estado como a las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía política (Entrena Cuesta, 2001: 60). Se articula entonces una distribución de las competencias entre dos instancias principales: los órganos centrales del Estado, a los que nos referiremos simplemente como Estado, y las Comunidades Autónomas.

Como señalan Fernández Alonso y Santana Cruz (2000: 179), el reparto y el ejercicio de estas competencias por parte de las Comunidades ha motivado

en algunos casos roces entre ambas administraciones al percibir, bien el Estado o bien las Comunidades Autónomas, una invasión de su respectivo ámbito competencial.

La propia Constitución Española (CE) prevé un mecanismo de resolución de estas controversias mediante el llamado conflicto de competencia (art. 161.1 c) CE), que se dirige contra disposiciones, resoluciones o actos. Si es, en cambio, una ley, disposición normativa o acto con fuerza de ley lo que se impugna, por entender que ha rebasado el ámbito competencial, el procedimiento seguido es el recurso de inconstitucionalidad; y es que, tal como señala Requejo (2001), «el deslinde entre recurso y conflicto, ambos por motivos competenciales, depende del rango de la norma enjuiciada».

En este artículo identificaremos las sentencias constitucionales que han resuelto controversias competenciales, sustanciadas en conflictos de competencia o recursos de inconstitucionalidad, en materia de medios de comunicación; en el período comprendido desde la puesta en funcionamiento del Tribunal Constitucional¹ hasta 2019, fin de la XII legislatura. El objetivo es dibujar un mapa general de dichas controversias a nivel de toda España atendiendo a los actores que interponen los litigios, las materias cuya competencia se debate y el sentido de los fallos.

El artículo se integra en la corriente de estudios acerca de las políticas e historia de la comunicación en España, aunque la novedad del objeto, del que no nos consta haya sido analizado previamente, justifica la ausencia de un marco teórico preciso sobre el estudio del proceso de distribución de competencias en España entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en el campo de los medios de comunicación.

La metodología empleada es de corte cualitativo, basada preferentemente en el análisis documental de jurisprudencia constitucional; también de manuales, tratados y artículos especializados publicados en revistas jurídicas, así como de trabajos académicos en torno a las políticas de comunicación en España.

Para conformar el cuerpo de análisis, se solicitó, a través del Portal de Transparencia del Gobierno de España, una relación de los conflictos positivos de competencia y recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno o las Comunidades Autónomas en materia de medios de comunicación social (art. 149.1.27^a) en el período 1978-2019.

Recibimos de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local, que está integrada en el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (desde noviembre de 2023, Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática), dos relaciones: *Relación de conflictos y recursos interpuestos por el Estado —una— y por las Comunidades Autónomas —la otra— en materia de medios de comunicación social (art. 149.1.27^a)*, que contenían el tipo de litigio —conflicto positivo de competencia o recurso de in-

constitucionalidad—, el demandante, el demandado, el título y fecha de la disposición.

El número de sentencia correspondiente a cada litigio se obtuvo a través del buscador de jurisprudencia alojado en la página web del Tribunal Constitucional², haciendo búsquedas por tipo de proceso y por disposiciones impugnadas, y dejando abierto el tipo de resolución (sentencia, auto o declaración). De este modo, se pudo reconocer los terminados mediante auto de desistimiento y que, por consiguiente, quedaban fuera del análisis. En aquellos casos en que no se pudo determinar el número de la sentencia o del auto, se planteó una consulta a los servicios jurídicos de las administraciones autonómicas que habían intervenido, quienes declararon que, eventualmente, no había sido necesario plantear conflicto ante el Tribunal Constitucional por haberse atendido un requerimiento de incompetencia previo.

Hechas todas estas comprobaciones, se configuró la relación de treinta y cinco sentencias, que constituyen el objeto de análisis en torno a cuatro puntos: identificación de las sentencias y tipología (conflictos de competencia y recursos de inconstitucionalidad); sujetos que interponen los conflictos o recursos; materias abordadas y, por último, sentido de los fallos.

Sin embargo, antes de abordar el tema, será útil detenernos en algunas consideraciones previas acerca, en primer lugar, de las reglas de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Constitución Española de 1978, en su artículo 149.1.27^a, establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre 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». En cuanto a las telecomunicaciones, estas son competencia exclusiva del Estado a tenor del art. 149.1.21^a. Los estatutos de autonomía, en el marco de los límites constitucionales y de acuerdo con el principio dispositivo, asumen las competencias que corresponden a las comunidades autónomas que, en el caso de los medios de comunicación social, son el desarrollo legislativo y la ejecución.

En cuanto a los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional para la resolución de controversias competenciales, los sujetos legitimados para entablar el conflicto de competencia son el Gobierno o los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas (art. 60 LOTC)³; y, para el recurso de inconstitucionalidad, el presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, así como los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas para las leyes que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (art. 32 LOTC).

Por último, un breve comentario sobre el marco temporal elegido: 1982-2019. 1982 es el año en que

1 <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/historia/Paginas/default.aspx>

2 <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Busqueda/Index>

3 LOTC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

el Tribunal Constitucional dicta la primera sentencia resolviendo una controversia competencial en materia de medios de comunicación social. 2019 es el año que marca el fin de la XII legislatura, en la que hubo dos Gobiernos de la Nación de distinta índole tras la aprobación de una moción de censura a mitad de la misma. A día de hoy, solo se han dictado dos sentencias más en materia de telecomunicaciones y de medios de comunicación social, aunque ninguna de ellas motivada por una invasión competencial: SSTC 10/2023 y 45/2023⁴.

2. Identificación y tipología de las sentencias

Las treinta y cinco sentencias del Tribunal Constitucional identificadas que resuelven controversias competenciales en torno a medios de comunicación social se dividen, según el tipo de procedimiento, en quince, resultado de conflictos de competencia y veinte, de recursos de inconstitucionalidad. Se muestran en dos tablas a continuación.

4 STC 10/2023, de 23 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto-ley 14/2019, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones; y la STC 45/2023, de 10 de mayo, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular en el Senado respecto del Real Decreto-ley 4/2018 sobre régimen jurídico aplicable a la designación del consejo de administración de la Corporación RTVE y de su presidente.

Tabla 1. Conflictos de competencia

Nº de sentencia	Demandante	Demandado	Disposición	Materia	Fallo
26/1982, de 24 de mayo	Estado	Cataluña	Decretos 82/1981, de 10 de abril, que prorroga el plazo establecido en el Decreto de la Generalidad 175/1980, de 3 de octubre, para la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras en frecuencia modulada relativas a la primera fase del Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora en ondas métricas de frecuencia modulada, y 83/1981, de 13 de abril, que desarrolla la segunda fase de dicho Plan Técnico.	Radiodifusión: concesión de emisoras.	La titularidad de las competencias controvertidas corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña.
44/1982, de 8 de julio	Estado	País Vasco	Decreto 138/1981, de 14 de diciembre, del Gobierno Vasco, sobre concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada.	Radiodifusión: concesión de emisoras.	1. La titularidad de la competencia para atribuir frecuencias y potencias de las emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada corresponde al Estado. 2. 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 8º de esta sentencia.
52/1983, de 17 de junio	Estado	Cataluña	Decreto de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, que regula el depósito previo a su difusión de los impresos y publicaciones unitarias.	Prensa: depósito previo.	1. Los artículos 12 y 64, nº 2, apartado A), de la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta, y las normas reglamentarias que los desarrollan fueron derogados por la Constitución. 2. Es nulo el Decreto del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña 11/1982, de 13 de enero, objeto del presente conflicto.
143/1985, de 24 de octubre	Cataluña	Estado	Acta de Inspección 031008, concepto cinematografía, levantada por funcionarios del Ministerio de Cultura el 10 de mayo de 1982.	Cinematografía: cuotas de pantalla.	Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la titularidad de la competencia ejecutiva controvertida, para extender el acta de inspección inicial de expediente sancionador en materia de cuotas de pantalla cinematográfica, por presunta infracción de su reglamentación.
149/1985, de 5 de noviembre	Estado	Cataluña	Decreto núm. 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica.	Cinematografía: control de taquilla.	Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Nº de sentencia	Demandante Demandado		Disposición	Materia	Fallo
87/1987, de 2 de junio	Estado	Cataluña	Decreto de la Generalidad de Cataluña 495/1983, de 8 de noviembre y Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual.	Cinematografía: calificación de películas.	1. Declarar que la competencia para otorgar la calificación "X" o "arte y ensayo" para las películas cinematográficas corresponde al Estado, siendo, en consecuencia, nulas las disposiciones contenidas en los apartados a) y b) del nº 1 del art. 4 de la Orden de 21 de noviembre de 1983, del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña. 2. Declarar que la competencia ejercida por la Generalidad de Cataluña en el art. 2 del Real Decreto 495/1983 no invade la competencia estatal, entendido el precepto con arreglo a lo que se dice en el fundamento jurídico 5º de esta sentencia. 3. Declarar que las demás competencias ejercidas o reguladas mediante las disposiciones en conflicto corresponden a la Generalidad de Cataluña.
248/1988, de 20 de diciembre	Estado	País Vasco	Decreto dictado por el Gobierno del País Vasco núm. 287/1983, de 27 de diciembre, sobre procedimiento de concesión de emisoras de radiodifusión en ondas métricas con frecuencia modulada.	Radiodifusión: concesión de emisoras.	1. Declarar que los art. 10 y 12 del Decreto 287/1983, de 27 de diciembre, del Gobierno vasco invaden las competencias del Estado ejercidas mediante el Real Decreto 1433/1979, de 8 de junio, y, en consecuencia, declarar la nulidad de los mencionados artículos. 2. Declarar que los art. 5.2 y 14.e) del Decreto 287/1983, del Gobierno vasco, no invaden las competencias del Estado.
189/1989, de 16 de noviembre	Galicia	Estado	Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas.	Prensa: subvenciones públicas.	Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.
190/1989, de 16 de noviembre	Galicia	Estado	Resolución de 15 de noviembre de 1984, de la Dirección General de Medios de Comunicación Social, por la que se establecen plazos para solicitar determinadas ayudas a la prensa, correspondientes al ejercicio presupuestario de 1984, así como el procedimiento para cuantificar las mismas.	Prensa: subvenciones públicas.	Declarar que la titularidad de la competencia controvertida corresponde al Estado.
191/1990, de 29 de noviembre	Cataluña	Estado	Real Decreto 2089/1984, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 29/1984, de 2 de agosto, de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas.	Prensa: subvenciones públicas.	Desestimar el conflicto de competencia y declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas.
108/1993, de 25 de marzo	Cataluña	Estado	Resolución del Director General de Telecomunicaciones, de 31 de octubre de 1986, disponiendo la incoación de expediente sancionador por el funcionamiento de una emisora de radiodifusión en frecuencia modulada sin la correspondiente concesión administrativa.	Radiodifusión: sanción por falta de concesión administrativa.	Declarar que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, promotora del conflicto.

Nº de sentencia	Demandante Demandado		Disposición	Materia	Fallo
167/1993, de 27 de mayo	Pais Vasco	Estado	Real Decreto 780/1986, de 11 de abril, por el que se da nueva redacción al Real Decreto 2704/1982, de 3 de septiembre, sobre tenencia y uso de equipos y aparatos radioeléctricos y condiciones para establecimientos y régimen de estaciones radioeléctricas.	Telecomunicaciones: autorización para estaciones radioeléctricas.	Declarar que las competencias controvertidas corresponden al Estado.
244/1993, de 15 de julio	Pais Vasco	Estado	Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite. Orden de 30 de diciembre de 1986, que desarrolla el Real Decreto 1201/1986, de 6 de junio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de autorizaciones administrativas para la instalación y funcionamiento de las instalaciones radioeléctricas receptoras de programas de televisión transmitidos por satélite de telecomunicaciones del servicio fijo por satélite.	Televisión: televisión por satélite.	Declarar que la competencia corresponde al Estado.
278/1993, de 23 de septiembre	Estado	Cataluña	Decreto 270/1985, de 19 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña, regulador en el ámbito territorial de Cataluña de las actividades relativas a la televisión.	Televisión: emisiones clandestinas.	Declarar que corresponde al Estado la titularidad de las competencias controvertidas y, en consecuencia, declarar la nulidad del Decreto.
5/2012, de 17 de enero	Cataluña	Estado	Cinco Resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, mediante las que se imponen sanciones y medidas cautelares a diversas entidades por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa.	Televisión: emisiones clandestinas de televisión local.	1. Estimar el conflicto positivo de competencia y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de las resoluciones del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 1998, salvo en lo atinente a la sanción y medida cautelar impuesta por la realización de la conducta consistente en la producción de interferencias perjudiciales a otros servicios de telecomunicación legalmente establecidos. 2. Declarar que corresponde a la Generalidad de Cataluña la titularidad de las facultades de inspección y sanción en relación con las personas físicas o jurídicas que realicen emisiones de televisión local sin ostentar el correspondiente título habilitante en los casos en los que éste ha de ser otorgado por la Generalidad.

Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.

Tabla 2. Recursos de inconstitucionalidad

Nº de sentencia	Demandante	Demandado	Disposición	Materia	Fallo
10/1982, de 23 de marzo	Estado	Cataluña	Ley de la Generalidad de Cataluña 6/1981, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de Radio y Televisión Española en Cataluña.	Televisión: Consejo Asesor de la radiotelevisión pública.	1º Estimar parcialmente el recurso: a) Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 2, 3 c), 3 j) y 6 1). b) Declarar la inconstitucionalidad de las palabras del art. 3: "hacer propuestas y" y "hacer lo mismo". c) Declarar que el art. 3 h) no es inconstitucional entendiéndose que se refiere al art. 4 de la Ley 4/1980 de Estatuto de la Radio y la Televisión. d) Declarar que el art. 3 k) no es inconstitucional entendiéndose que el asesoramiento es facultativo y se realizará a petición del Delegado territorial. e) Declarar que el art. 4 no es inconstitucional entendiéndose que la actividad de informar y asesorar es facultativa y se realizará a petición del Delegado territorial. 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.
49/1984, de 5 de abril	Cataluña	Estado	Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filmoteca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje.	Cinematografía: calificación de películas.	Desestimar el recurso de inconstitucionalidad.
21/1988, de 18 de febrero	Estado	Comunidad Valenciana	Ley de las Cortes Valencianas 7/1984, de 4 de julio, de creación de la Entidad Pública Radio-televisión Valenciana (RTVV) y regulación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de la Generalidad Valenciana.	Televisión: televisión por cable.	Estimar el recurso y declarar inconstitucional y nula la inclusión del término «cable» en el art. 15.5 de la Ley.
258/1988, de 22 de diciembre	Estado	Comunidad de Madrid	Ley de la Asamblea de Madrid 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española de la Comunidad de Madrid.	Televisión: Consejo Asesor de la radiotelevisión pública.	Estimar parcialmente el recurso: 1º Declarar inconstitucional y nulo el art. 3 c) en cuanto impone al Delegado territorial el deber de expresar las razones que le llevan a no recoger en su propuesta las recomendaciones del Consejo Asesor. 2º Declarar inconstitucional y nula la DT de la Ley. 3º Desestimar el recurso en todo lo demás.
15/1989, de 26 de enero	Cataluña	Estado	Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la defensa de los consumidores y usuarios.	Medios de comunicación social: defensa de los consumidores y usuarios.	1º Estimar parcialmente los recursos: a) Declarar que son inconstitucionales y nulos los arts. 8.3 y 40. b) Declarar que varios arts. no son de aplicación directa en las Comunidades que han asumido la competencia plena sobre defensa de los consumidores y usuarios. c) Declarar que el art. 24 no es inconstitucional interpretado conforme al FJ 8 b). 2º Desestimar los recursos en todo lo demás. (Hay dos votos particulares).

Nº de sentencia	Demandante	Demandado	Disposición	Materia	Fallo
64/1989, de 6 de abril	Galicia	Estado	Ley 29/1984, de 2 de agosto, por la que se regula la concesión de ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas.	Prensa: subvenciones públicas.	Desestimar el recurso.
154/1989, de 5 de octubre	Estado	Canarias	Ley del Parlamento de Canarias 8/1984, de 11 de diciembre, de radiodifusión y televisión de la Comunidad Autónoma de Canarias.	Televisión: tercer canal.	1º Declarar inconstitucional y nulo el art. 6.3 en cuanto omite una causa de incompatibilidad para ser miembro del Consejo de Administración de RTVC. 2º Declarar inconstitucional y nulo el art. 47.2.
146/1993, de 29 de abril	Estado	Aragón	Ley de las Cortes de Aragón 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.	Televisión: tercer canal	1º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos los arts. 8 y 11.2. 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.
147/1993, de 29 de abril	Estado	La Rioja	Ley de la Diputación General de La Rioja 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en La Rioja.	Televisión: Consejo Asesor de la radiotelevisión pública.	1º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos: el art. 2.2 y por conexión, la referencia que en el art. 3 f) se hace al art. 2; el art. 3 c) inciso final, que dice “y respecto al nombramiento, cuando sea oportuno, de cada Director de los distintos medios de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de La Rioja”; y la DT. 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.
168/1993, de 27 de mayo	Canarias	Estado	Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las telecomunicaciones.	Radiodifusión: régimen de explotación y concesiones. Potestad sancionadora.	Desestimar los recursos de inconstitucionalidad. (Hay un voto particular).
127/1994, de 5 de mayo	Galicia				
	Cataluña				
	Cataluña (Consejo Ejecutivo)	Estado	Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión privada.	Televisión: televisión privada.	Desestimar los recursos. (Hay cuatro votos particulares).
	Cataluña (Parlamento)				
	País Vasco				
31/2010, de 28 de junio	Estado	Cataluña	Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.	Medios de comunicación social: servicios públicos de comunicación audiovisual. Telecomunicaciones: servicios mínimos; inspección y sanción de infraestructuras; conflictos entre operadores de multiplex; registro de instaladores y de gestores de multiplex.	Estimar parcialmente el recurso, desestimando la impugnación de los arts. 140.7 (comunicaciones electrónicas) y 146 EAC (medios de comunicación social y servicios de contenido audiovisual).

Nº de sentencia	Demandante	Demandado	Disposición	Materia	Fallo
235/2012, de 13 de diciembre	Cataluña	Estado	Ley 53/2002, 30 diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.	Televisión: televisión digital terrenal local.	1º Declarar que ha perdido objeto la impugnación de los arts. 35 y 72 en el inciso "sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo", 109.10, 114, en relación con la DF 3ª, y 120.6 de la Ley. 2º Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos el inciso "salvo en el supuesto de que la formación de cadenas o la emisión en cadena se realice en el territorio o en localidades de más de una Comunidad Autónoma, en cuyo caso el control corresponderá a la Administración General del Estado" del art. 75 y el inciso "de acuerdo con lo previsto en esta Ley en lo que se refiere a las infracciones cometidas por los operadores de televisión local por ondas terrestres cuyos efectos excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma" del art. 17 de la Ley 41/1995 en la redacción dada por el art. 109 de la Ley 53/2002. 3º Desestimar el recurso en todo lo demás.
104/2013, de 25 de abril	Cataluña (Generalidad)	Estado	Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (Disposición adicional trigésima. Obligaciones de programación y limitaciones a la emisión en cadena de los servicios de televisión).	Televisión: televisión digital terrenal local.	1º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en lo que respecta a las DA 23 y 30 de la Ley 62/2003. 2º Declarar inconstitucional y nulo el art. 46.17. 3º Declarar que el art. 129.21 es conforme con el orden constitucional de distribución de competencias interpretado según el FJ 10º.
180/2013, de 23 de octubre	Cataluña (Parlamento)	Estado	Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.	Radiodifusión: conversión a la tecnología digital.	1º Declarar la desaparición sobrevenida del objeto del recurso en lo que respecta a los apartados 15 y 17 del art. 46 y a las DA 23 y 30 de la Ley 62/2003. 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.
20/2016, de 4 de febrero	Cataluña	Estado	Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de telecomunicaciones.	Telecomunicaciones: despliegue de redes de comunicación electrónica. Protección del espectro radioeléctrico.	Estimar parcialmente el recurso: 1º Declarar inconstitucional y nulo el inciso "transcurridos dos meses desde su presentación" del art. 34.6 de la Ley. 2º Desestimar el recurso en todo lo demás.
78/2017, de 22 de junio	Estado	Cataluña	Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña.	Medios de comunicación social: liberalización y desaparición del régimen de concesión y de servicio público. Telecomunicaciones: regulación del espectro radioeléctrico; obligaciones de servicio público; gestión del canal multiple.	1º Declarar pérdida sobrevenida del objeto del recurso en lo concerniente a la D.T. 4ª relativa a la transición del modelo analógico al digital. 2º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos varios preceptos, letras e incisos de la Ley 22/2005. 3º Declarar que no son inconstitucionales varios arts. interpretados conforme al FJ 6. 4º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Nº de sentencia	Demandante	Demandado	Disposición	Materia	Fallo
86/2017, de 4 de julio	Estado	Cataluña	Ley del Parlamento de Cataluña 22/2005, de 29 de diciembre, de la comunicación audiovisual de Cataluña.	Medios de comunicación social: normativa básica estatal; obligaciones de los prestadores de servicios audiovisuales. Telecomunicaciones: regulación del espectro radioeléctrico.	1º Declarar la pérdida sobrevenida del objeto del recurso en relación con varios art. de la Ley 22/2005 relativos a aspectos técnicos. 2º Estimar parcialmente el recurso y declarar inconstitucionales y nulos el inciso del art. 80.f) sobre hacer una separación entre informaciones y opiniones y el art. 136.2. 3º Declarar que los arts. 86.1 y 32.3.c) son constitucionales siempre que se interpreten en los términos del FJ 6º. 4º Declarar que varios art. no vulneran las competencias del Estado interpretados según el FJ 3 b). 5º Desestimar el recurso en todo lo demás.
28/2018, de 8 de marzo	Estado	Comunidad Valenciana	Ley de las Cortes Valencianas 1/2006, de 19 de abril, del sector audiovisual de la Comunidad Valenciana.	Medios de comunicación audiovisuales: desconnexiones territoriales. Telecomunicaciones: titularidad y gestor del canal múltiple digital.	1º Declarar la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en cuanto a los arts. 36.2 y 46 de la Ley. 2º Estimar parcialmente y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 38.2a) y b) y 45.2a) y b). 3º Declarar inconstitucionales y nulos por conexión con el FJ 3º la letra c) de los arts. 38.2 y 45.2 y los apdos. 3 a 7 de los arts. 38 y 45. 4º Declarar que no son inconstitucionales el art. 32.3 y la DA única interpretados según el FJ 2 b). 5º Desestimar el recurso en todo lo demás.
48/2018, de 10 de mayo	Estado	Cataluña	Ley del Parlamento de Cataluña 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual.	Telecomunicaciones: protección del espectro radioeléctrico. Potestad sancionadora.	1º Estimar parcialmente el recurso y declarar la inconstitucionalidad y nulidad de algunos incisos de los arts. 7 y 9. 2º Desestimar el recurso en todo lo demás. (Hay un voto particular).
Fuente: elaboración propia a partir de las sentencias del Tribunal Constitucional identificadas mediante el buscador de jurisprudencia constitucional alojado en su página web.					

Dado que algunas sentencias responden a procedimientos acumulados, se analizan los sujetos partiendo del conflicto o recurso interpuesto. Son la STC 168/1993, en los recursos de inconstitucionalidad de Canarias, Galicia y Cataluña contra la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987; la STC 127/1994, en los recursos del Parlamento Vasco y del Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña contra la Ley de Televisión privada de 1988; y la STC 244/1993, en dos conflictos de competencia del País Vasco contra dos disposiciones relativas a instalaciones receptoras de televisión por satélite.

Sin embargo, en una cuarta sentencia, la 15/1989, sobre la Ley de los Consumidores de 1984, aunque responde a tres recursos acumulados —de los gobiernos autonómicos vasco, gallego y catalán— solo se ha tenido en cuenta el interpuesto por la Generalidad de Cataluña, al ser el único que impugna artículos de la ley relativos a medios de comunicación social.

Por tanto, las treinta y cinco sentencias —quince, dictadas en conflictos de competencia y veinte, en recursos de inconstitucionalidad— se traducen en cuarenta procedimientos tramitados —dieciséis conflictos de competencia y veinticuatro recursos de inconstitucionalidad—.

Atendamos primero a los conflictos de competencia, mediante los cuales son impugnadas veintinueve disposiciones, resoluciones o actos que se dividen en doce estatales y nueve autonómicas siendo su rango, de mayor a menor: de las estatales, tres reales decretos del Consejo de Ministros, una orden ministerial del Ministerio de Transporte, Turismo y Comunicaciones, cinco resoluciones del Ministerio de Fomento, dos resoluciones de direcciones generales —una, de la Dirección General de Medios de Comunicación Social y otra, de la de Telecomunicaciones— y un acta de inspección de funcionarios del Ministerio de Cultura; y en las disposiciones autonómicas, encontramos ocho decretos —seis, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y dos, del Gobierno Vasco— y una orden, del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña.

Por volumen, la lista de normas o actos impugnados la encabezan ocho decretos autonómicos, seguidos de cinco resoluciones ministeriales, tres reales decretos del Consejo de Ministros, dos resoluciones de direcciones generales del Gobierno de España, una orden ministerial, una orden autonómica y un acta de inspección ministerial.

La mayoría de los conflictos —quince, del total de dieciséis— se interponen entre 1981 y 1987 y el restante, en 1999. El año 1982 registra el mayor volumen, con cuatro conflictos; le siguen 1985 y 1986, con tres cada uno; 1984 y 1987, con dos y, finalmente, 1981 y 1999 con uno, respectivamente.

Por tanto, se observa una disminución en los conflictos de competencia al final del período, que podría atribuirse a una menor conflictividad entre ambos entes —Estado y Comunidades Autónomas—,

ya sea por un cambio en las preferencias hacia mecanismos alternativos de resolución o bien por una reducción del número de controversias. Nos inclinamos por la segunda opción, fruto de una distribución competencial que ha ido ajustándose con el tiempo.

Pasemos a examinar los veinticuatro recursos de inconstitucionalidad, dirigidos contra dieciocho leyes (diez leyes autonómicas y ocho estatales)⁵. Recordemos que la divergencia se explica por los recursos acumulados contra la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987 y contra la de Televisión privada de 1988 y por los dos separados sobre la Ley de Comunicación audiovisual de Cataluña de 2005. Las diez leyes autonómicas corresponden a las Comunidades de: Aragón (una), Canarias (una), Cataluña (cuatro), Comunidad de Madrid (una), Comunidad Valenciana (dos) y La Rioja (una).

En cuanto a la delimitación y evolución temporal, la interposición de recursos abarca desde 1981 hasta 2015, con una mayor conflictividad al inicio del período, algo lógico al coincidir con la puesta en marcha de la nueva organización territorial del Estado. Más de la mitad de los recursos del período estudiado (quince) se interponen durante la primera década de actividad del Tribunal Constitucional, de 1981 a 1990 y los nueve restantes se distribuyen así: siete, entre 2003 y 2007 y dos, entre 2012 y 2015. En el primero de los períodos con actividad, 1988 registra el mayor número de litigios, seis; en el resto, 2006 es el año más significativo, con tres recursos.

Hay varios períodos sin actividad litigiosa, en cuanto a recursos de inconstitucionalidad, que, relacionados con las legislaturas nacionales son: el primero, de 1991 a 2002, que abarca la última legislatura de Felipe González (de junio de 1993 a marzo de 1996) y la primera de Aznar (de marzo de 1996 a abril de 2000); el segundo, de 2008 a 2011, que comprende el segundo mandato de José Luis Rodríguez Zapatero (de abril de 2008 a diciembre de 2011); y el tercero, de 2016 a 2019, única legislatura con alternancia de dos gobiernos de distinto partido político: uno del PP, guiado por Mariano Rajoy, y otro, del PSOE, capitaneado por Pedro Sánchez tras la moción de censura en junio de 2018.

Al contrastar esos tramos de inactividad con los apreciados en los conflictos de competencia, se advierte una ausencia de litigiosidad en las legislaturas: V —último mandato de Felipe González, de junio 1993 a marzo 1996—, IX —último gobierno de Rodríguez Zapatero, de abril 2008 a diciembre 2011—, XI —gobierno provisional de Mariano Rajoy, de enero a julio 2016— y XII —segundo mandato de Rajoy y primero de Pedro Sánchez, de julio 2016 a mayo 2019—.

Por último, es constatable que, con el transcurso del tiempo, se va abandonando la vía del conflicto de competencia a la par que se acude cada vez más al recurso de inconstitucionalidad para la resolución de las controversias.

5 Entre las leyes autonómicas incluimos la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pese a su naturaleza híbrida ya que, por una parte, es la norma institucional básica de la Comunidad, según el art. 147.1 CE y, por otra, al ser aprobado por ley orgánica forma parte del ordenamiento estatal. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=147&tipo=2> [consultado el 14 de agosto de 2024].

3. Análisis de las sentencias

3.1. Actores

Para una comprensión de las controversias, es vital distinguir quiénes interponen los litigios y contra quién, así como reseñar los partidos políticos en el poder, tanto en el Estado como en la Comunidad Autónoma.

3.1.1. Actores en los conflictos de competencia

De los dieciséis conflictos de competencia identificados, el Gobierno plantea siete y las Comunidades Autónomas, nueve. Los promovidos por el Gobierno se extienden durante los años 1981, 1982, 1984 y 1986, bajo los gabinetes de Leopoldo Calvo-Sotelo, de la UCD —tres— y de Felipe González, del PSOE —cuatro—. Los destinatarios fueron Cataluña (cinco) y País Vasco (dos).

La actividad litigiosa de las Comunidades Autónomas abarca los años 1982, 1985, 1986, 1987 y 1999 y proviene de las llamadas nacionalidades históricas: Cataluña (cuatro), País Vasco (tres) y Galicia (dos).

Cataluña interpone cuatro conflictos en 1982, 1985, 1987 y 1999, años en que está gobernada por CiU bajo la presidencia de Jordi Pujol; de forma paralela, UCD, PSOE y PP ostentan el Gobierno de España sucesivamente. Dichos conflictos se plantean contra un real decreto, cinco resoluciones del Ministerio de Fomento, una resolución del director general de Telecomunicaciones y un acta de inspección del Ministerio de Cultura.

En el País Vasco, ejecutivos del PNV presididos por José Antonio Ardanza plantean tres conflictos entre 1986 y 1987, con gabinetes del PSOE en el Gobierno de España; impugnan dos reales decretos y una orden de desarrollo.

Galicia inicia dos conflictos de competencia en 1985, siendo presidente de la Junta Gerardo Fernández Albor, de AP, y gobernando el país el PSOE: uno, contra un real decreto que desarrolla la ley de ayudas a empresas periodísticas y otro, contra una resolución de la Dirección General de Medios de Comunicación en torno al mismo tema.

Cronológicamente, la implicación del Estado en la interposición de conflictos es mayor al principio del período estudiado, es decir, durante el despliegue del Estado autonómico; siendo demandadas las Comunidades Autónomas que la Constitución denomina nacionalidades históricas. Sin embargo, a medida que avanzan las legislaturas, dichas Comunidades superan al Estado en cuanto a número de iniciativas procesales. En los últimos años del marco temporal considerado, apenas hay conflictos de competencia; el último data de 1999 y la sentencia se dicta en 2012, mientras que el inmediatamente anterior se había interpuesto en 1987, recayendo la sentencia en 1993.

3.1.2. Actores en los recursos de inconstitucionalidad

De los veinticuatro recursos de inconstitucionalidad considerados, nueve son promovidos por el presidente del Gobierno, trece, por las Comunidades Autónomas y dos, por grupos de parlamentarios.

Los nueve recursos promovidos por el presidente del Gobierno se distribuyen en: siete por el PSOE —cinco con Felipe González en la presidencia y dos, con Rodríguez Zapatero—, uno por el PP —Mariano Rajoy— y uno por la UCD —Leopoldo Calvo-Sotelo—. Se dirigen contra tres leyes de Cataluña, dos de la Comunidad Valenciana y una de Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid y La Rioja, respectivamente.

Atendiendo a quién gobernaba las Comunidades Autónomas, se constata que el recurso del gobierno de UCD se dirigió contra una ley de la Generalidad de Cataluña de 1981, que estaba gobernada por la coalición CiU al mando de Jordi Pujol. Los cinco recursos instados por gabinetes del PSOE, con Felipe González a la cabeza, tuvieron como parte demandada a Comunidades gobernadas por el mismo partido socialista (Aragón, Canarias, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y La Rioja). En la etapa de Zapatero (PSOE), un recurso se dirige contra una ley del Parlamento de Cataluña en el período en que la Generalidad estaba en manos del llamado tripartito, con Pasqual Maragall, del PSC, al frente; y el otro, contra la Comunidad Valenciana siendo presidente Francisco Camps, del PP. Para finalizar, el gabinete del PP de Mariano Rajoy formalizó un recurso contra una ley del Parlamento catalán de modificación de varias leyes en materia audiovisual, que fue promulgada en tiempos de Artur Mas (CiU) al frente del gabinete catalán.

En síntesis, si atendemos a las Comunidades Autónomas que vieron impugnadas sus leyes por el Gobierno, seis de ellas estaban gobernadas por el partido socialista; dos, por CiU; y una, por el PP. En las gobernadas por el partido socialista, el presidente del Gobierno que inició el recurso era de su mismo signo. En los recursos contra leyes catalanas impulsadas por ejecutivos autonómicos de CiU, uno fue interpuesto por un gobierno de UCD y el otro, por un ejecutivo del PP de Mariano Rajoy. Por último, el recurso contra una ley de una autonomía gobernada por el PP había sido planteado por uno de los ejecutivos socialistas de Rodríguez Zapatero.

Respecto a los trece recursos originados por las Comunidades Autónomas, sobresale la iniciativa de Cataluña, con nueve recursos; seguida de Galicia, con dos (uno acumulado y otro separado) y País Vasco y Canarias, cada una con un recurso acumulado, respectivamente. Con la excepción de Canarias, sólo presentan recursos las nacionalidades históricas.

De los nueve recursos de Cataluña —siete a iniciativa del Consejo Ejecutivo y dos, de su Parlamento—, cuatro se tramitan acumuladamente junto con los de Canarias, Galicia, País Vasco y un grupo de diputados; versan sobre la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios de 1984 (STC 15/1989), la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987 (STC 168/1993) y la Ley de Televisión privada de 1988 (STC 127/1994).

Las legislaturas que presentan una mayor conflictividad, medida por la impugnación de leyes estatales por parte de las Comunidades Autónomas son: el segundo mandato de Felipe González, con seis recursos y el primer gobierno de Aznar, con tres recursos. Pero mientras en el período de González, los recursos vienen planteados desde distintas Comunidades —tres, desde Cataluña; y uno desde Canarias, Galicia y País Vasco, respectivamente—, los

litigios de la etapa de Aznar se originan exclusivamente en Cataluña.

Atendiendo al partido político en el poder en la Comunidad Autónoma de Cataluña en el momento de interponer los recursos, siete se inician durante mandatos de CiU —seis, con las presidencias de Jordi Pujol y uno, de Artur Mas— y tres, estando el Partido Socialista (el tripartito), con Pasqual Maragall, a cargo del ejecutivo.

Los seis de Jordi Pujol se dirigen contra una ley de UCD (Calvo-Sotelo), cuatro, de gobiernos socialistas (González) y una, del PP (Aznar). El recurso de Artur Mas es contra una ley del PP (Rajoy). Durante la etapa del tripartito (PSC-ERC-ICV) y bajo la presidencia de Pasqual Maragall, el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña instan dos recursos contra una misma ley dictada durante el segundo gobierno de José María Aznar.

Galicia eleva dos recursos, el primero de ellos siendo presidente Gerardo Fernández Albor, de AP, y el segundo, bajo el PSdeG-PSOE de Fernando González Laxe. País Vasco y Canarias presentan un recurso, cada una en materia de medios de comunicación. País Vasco lo hace durante el largo mandato del PNV, siendo lehendakari José Antonio Ardanza. En Canarias lo interpone un gabinete autonómico del CDS, encabezado por Fernando Fernández Martín. Tanto los de Galicia como los de País Vasco y Canarias se enfrentan a leyes estatales promulgadas en época de Felipe González.

Por último, hemos considerado también los recursos presentados por parlamentarios: se trata de dos grupos de diputados del PP que impugnan dos leyes autonómicas catalanas —la ley de comunicación audiovisual de 2005 y la de reforma del Estatuto de Autonomía de 2006—, ambas promulgadas durante los gobiernos del tripartito catalán y de Rodríguez Zapatero en La Moncloa.

3.2. Materias

3.2.1. Materias en los conflictos de competencia

Los conflictos de competencia identificados abordan las materias generales de prensa, radio, televisión, telecomunicaciones y cinematografía, en las cuales destacan algunas vertientes como, por ejemplo, en radiodifusión, la concesión de emisoras en frecuencia modulada (SSTC 26/1982, 44/1982 y 248/1988) y, en prensa, las subvenciones públicas (SSTC 189/1989, 190/1989 y 191/1990).

Ordenados por volumen, prensa, radiodifusión y televisión constituyen la materia de cuatro conflictos cada una; cinematografía aparece en tres y telecomunicaciones, en uno. Los de prensa versan: tres, sobre subvenciones públicas y uno, sobre depósito previo. Los cuatro conflictos de radio giran en torno a las concesiones de emisoras: ya sea el procedimiento para otorgarlas o la imposición de sanciones por falta de concesión administrativa. En televisión,

se trata la inspección, control y sanción de las emisoras clandestinas y la regulación del procedimiento para obtener autorizaciones administrativas para instalaciones radioeléctricas receptoras de la televisión por satélite.

El resto de conflictos de competencia se divide entre cinematografía, con tres, y telecomunicaciones, con uno. Los que aluden a cinematografía se subdividen en calificación de películas, cuotas de pantalla y control de taquilla. El de telecomunicaciones gira en torno a las condiciones para el establecimiento y régimen de estaciones radioeléctricas.

Sobre la materia de cinematografía, los fundamentos jurídicos de las sentencias respectivas recogen la discusión acerca de la idoneidad de incluirla entre los medios de comunicación social. En dichas alegaciones se afirma que, aunque sociológicamente el cine pueda ser considerado un medio de comunicación de masas, no significa que a nivel competencial pase automáticamente a incluirse bajo el paraguas del art. 149.1.27ª CE, ya que «el cine es desde estimaciones diversas, una actividad cultural y un espectáculo»⁶ y también una industria⁷ y, en consecuencia, hay títulos competenciales específicos aplicables (148.1.17ª CE, para el fomento de la cultura; 148.1.19ª CE, para el ocio; 149.1.9ª, para la propiedad intelectual e industrial; 149.2 CE, para el servicio de la cultura). No obstante, tras la promulgación de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine⁸, su vinculación con la actividad audiovisual lo aproxima al ámbito de los medios de comunicación social.

Las materias que suscitan más interés al Estado y a las Comunidades Autónomas son prensa, radio y televisión, con cuatro conflictos cada una en total. Pero mientras que, para las Comunidades Autónomas, prensa y televisión son las que ocasionan mayor número de conflictos, en el caso del Estado es la radio la que suscita más controversias.

La evolución temporal señala que el interés por la prensa se manifiesta al inicio del período y va cediendo un protagonismo casi exclusivo a la televisión en las últimas etapas.

3.2.2. Materias en los recursos de inconstitucionalidad

Las materias tratadas en los recursos de inconstitucionalidad son: televisión (11 recursos), radiodifusión (cuatro), telecomunicaciones (dos), medios de comunicación social en general (uno), prensa (uno) y cinematografía (uno), amén de otros cuatro recursos que aluden tanto a medios de comunicación social como a telecomunicaciones.

Entre los asuntos que se discuten, destacan, en un primero momento, los consejos asesores de la radiotelevisión pública y las concesiones radiofónicas, que van siendo reemplazados más adelante por el tercer canal autonómico, la televisión digital,

6 STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6º.

7 STC 143/1985, de 24 de octubre, FJ 10º.

8 Ley 55/2007, de 28 de diciembre, de Cine. Preámbulo: «La Ley introduce el concepto de integración de la cinematografía en el conjunto del audiovisual, considerando este como un todo, con sus especificidades, para beneficio del cine y la televisión, concibiendo la producción cinematográfica y audiovisual como contenido básico de la televisión y a esta como elemento importante de difusión, promoción y financiación de la cinematografía».

las redes de comunicación electrónica y la regulación del espectro radioeléctrico, entre otros.

A partir de la promulgación de la Ley de la Comunicación audiovisual de 2005, del Parlamento de Cataluña, aparecen las controversias por una eventual invasión de la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones que, a veces en conjunción con la de medios de comunicación social, acaban configurándose como la materia prevalente en los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional en los últimos años del período estudiado. Una posible explicación de dicho aumento y predominio podría ser la aparición de las nuevas tecnologías y su confluencia con el sector audiovisual, como bien muestran las alegaciones que el Consejo Ejecutivo y el Parlamento catalanes presentaron en el recurso contra esta ley, contenidas en el fundamento jurídico 1 de la STC 78/2017, de 22 de junio: “la evolución tecnológica y económica del sector de las telecomunicaciones, así como la convergencia constatada de este sector con los sectores de la informática y del audiovisual, obligan a replantear el alcance de la competencia estatal sobre telecomunicaciones”.

Interesa observar las submaterias o asuntos en que se dividen las generales que hemos señalado. Empezando por la materia de televisión, la más numerosa, tres de los once recursos se dirigen contra la ley de televisión privada, en los aspectos de otorgamiento de concesiones, elaboración del Plan Técnico Nacional y delimitación de las zonas territoriales de programación y emisión. Otros tres recursos afectan a Radiotelevisión Española, en concreto, a la regulación autonómica de los consejos asesores. Dos recursos se refieren al tercer canal —canal de televisión de titularidad estatal y régimen de concesión en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, que fue creado por la Ley 46/1983—, en cuanto a su consejo de administración y a la comisión parlamentaria de control. Otros dos abordan la televisión digital terrenal (TDT) local, en relación con su ámbito de cobertura, las obligaciones de programación y las limitaciones a la emisión en cadena. Y uno, finalmente, la televisión por cable.

Respecto a la materia radiodifusión, es abordada en sus facetas de régimen de explotación y concesiones y potestad sancionadora en tres recursos, todos referidos a la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987; y la de conversión a la tecnología digital en uno.

La materia de telecomunicaciones, con dos recursos, es abordada desde los aspectos de la protección del espectro radioeléctrico, la potestad sancionadora y el despliegue de redes de comunicación electrónica.

Los medios de comunicación social, en general, son el objeto de un recurso interpuesto por el Consejo Ejecutivo catalán que cristaliza en una sentencia en torno a su vertiente de defensa de los consumidores y usuarios, en concreto, en lo relativo a los derechos a la información y a la participación de los consumidores.

La prensa es objeto de un único recurso en el que se discute la competencia sobre las subvenciones.

De la cinematografía se ocupa un recurso, en particular, de lo que concierne a la competencia so-

bre la calificación de películas y la clasificación de las salas de exhibición.

En cuanto a los cuatro recursos que tratan, a la vez, las materias de medios de comunicación social y telecomunicaciones, se distinguen las siguientes cuestiones referidas, primero, a los medios: obligaciones de los prestadores de servicios audiovisuales; condición de servicios públicos de comunicación audiovisual; liberalización y desaparición del régimen de concesión y de servicio público; y desconexiones territoriales. Por lo que respecta a las telecomunicaciones, se contemplan estas otras: regulación del espectro radioeléctrico; titularidad y gestión del canal múltiple digital; conflictos entre operadores de multiplex; obligaciones de servicio público; y potestades de inspección y sanción.

3.3. Sentido de los fallos

En los conflictos de competencia, la sentencia debe declarar la titularidad de la competencia controvertida y anular la disposición, resolución o acto impugnados cuando estuvieren viciados de incompetencia, pronunciándose sobre las situaciones de hecho o de derecho surgidas como consecuencia de la norma anulada (Caamaño, 2000).

En el caso de los recursos de inconstitucionalidad, puede haber sentencias desestimatorias —que impiden el planteamiento ulterior de la cuestión en la misma vía— o estimatorias —disponen la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o, al menos, de alguno de ellos y, por consiguiente, su nulidad— (Álvarez Conde, 2018).

La doctrina señala que se dan, en la práctica, declaraciones de inconstitucionalidad que no llevan aparejada la inmediata declaración de nulidad, pues puede haber determinadas situaciones consolidadas que no sean susceptibles de revisión; así, aquellas ya decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada u otras en razón del principio de seguridad jurídica.

En nuestro estudio, apreciamos también otros dos tipos de sentencias que Caamaño (2000) denomina interpretativas y manipuladoras. Las sentencias interpretativas declaran la constitucionalidad de un precepto impugnado en la medida en que se interprete como el Tribunal Constitucional considera adecuado a la Carta Magna, conforme al principio de conservación de la ley; véase el fallo de la STC 86/2017, sobre la Ley de la Comunicación audiovisual de Cataluña de 2005 que, en su punto tercero, declara «que los artículos 86.1 y 32.3 c) son constitucionales siempre que se interpreten en los términos del fundamento jurídico 6». Las sentencias manipuladoras, por su parte, son las que declaran la inconstitucionalidad parcial, es decir, la nulidad, no de la totalidad del precepto impugnado, sino sólo de una palabra o un inciso; véase aquí la STC 20/2016 cuando en su fallo, apartado primero, declara “inconstitucional y nulo el inciso “transcurridos dos meses desde su presentación” del párrafo quinto del art. 34.6 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones”.

Por último, entre los pronunciamientos se encuentran también aquellos que declaran la pérdida o desaparición sobrevinida del objeto del recurso; son casos en los que, tras la interposición del re-

curso y antes de dictarse sentencia, se produce la derogación de la norma impugnada o esta pierde su vigencia, pues en el recurso sólo es posible el enjuiciamiento de leyes vigentes (Caamaño, 2000). Para muestra, ver la STC 28/2018 que, en la parte primera del fallo, declara “la pérdida sobrevenida de objeto del recurso en lo concerniente a los artículos 36.2 y 46 de la Ley 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual de la Comunidad Valenciana»; estos artículos regulaban la utilización simultánea de la tecnología analógica y digital por parte de los concesionarios de TDT de ámbito autonómico y local, durante el período de tránsito de un tipo a otro de tecnología. Como recoge el Tribunal, el cese definitivo de las emisiones analógicas se produjo el 3 de abril de 2010, por lo que la impugnación de los mencionados artículos carece de objeto en el momento de dictar la sentencia en 2018.

3.3.1. Fallos en los conflictos de competencia

De los dieciséis conflictos de competencia en cuestión, ocho se resuelven claramente a favor del Estado; cinco a favor de Cataluña —uno de ellos, el de la STC 5/2012, con un matiz: salvo lo atinente a la sanción por interferencias de telecomunicación, que corresponderá al Estado—; y los tres restantes contienen un pronunciamiento doble: dos, van a favor del Estado y del Gobierno Vasco (SSTC 44/1982 y 248/1988) y otro, por último, a favor del Estado y de la Generalidad de Cataluña (STC 87/1987).

Cuando el Estado interpone el conflicto, el Tribunal falla completamente a su favor en dos ocasiones; en otras dos, lo hace a favor de Cataluña; en dos más falla tanto a favor del Estado como del Gobierno Vasco; y en la última, el fallo se divide a favor del Estado y de la Generalidad catalana.

En los nueve conflictos planteados por las Comunidades Autónomas, el resultado del fallo es como sigue. En los cuatro procesos seguidos a iniciativa de Cataluña, tres fallan a favor de la Comunidad Autónoma —uno de ellos, con la salvedad antes mencionada relativa a las interferencias en la telecomunicación— y uno, a favor del Estado. Los tres presentados por el Gobierno Vasco obtienen un pronunciamiento favorable al Estado; al igual que ocurre con los dos planteados por la Junta de Galicia.

3.3.2. Fallos en los recursos de inconstitucionalidad

El análisis de los fallos resulta más complejo que en los conflictos de competencia, ya que pueden ser de varios tipos —estimatorios, desestimatorios, pérdida sobrevenida de objeto— y afectar en distinta medida a los artículos de la ley que hayan sido impugnados; incluso puede declararse la no inconstitucionalidad de un precepto siempre que se interprete conforme a los fundamentos jurídicos que haya expuesto el Tribunal en la sentencia.

En los veinticuatro recursos de inconstitucionalidad recopilados, se observan los siguientes tipos de sentencias: estimatorias (dos), parcialmente estimatorias (ocho), desestimatorias (ocho), que declaran la desaparición sobrevenida del objeto y emitan, a la vez, un fallo parcialmente estimatorio (cinco) y, por último, que combinen la declaración de desapa-

rición sobrevenida del objeto con un fallo desestimatorio (uno).

Los dos fallos estimatorios recaen sobre los recursos planteados por el presidente del Gobierno contra las leyes valenciana y canaria, que regulan los servicios de radiodifusión y televisión en ambas Comunidades Autónomas.

Las ocho sentencias parcialmente estimatorias se distribuyen de la siguiente manera: cinco, a favor del Gobierno en los recursos contra Aragón —Ley de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión—, Cataluña —Ley del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña y ley de 2012 modificando varias leyes en materia audiovisual—, Comunidad de Madrid —Ley del Consejo Asesor de RTVE en la Comunidad de Madrid— y La Rioja —Ley del Consejo Asesor de RTVE en La Rioja—; dos, a favor de Cataluña en los recursos interpuestos contra la Ley de Defensa de los consumidores y la Ley General de las telecomunicaciones de 2014; y una, a favor del grupo de parlamentarios que recurrió la Ley de 2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

En cuanto a los ocho fallos desestimatorios, se distribuyen entre recursos iniciados por Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco. El de Canarias se dirige contra la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987. La Comunidad Autónoma de Cataluña plantea cuatro recursos, que son desestimados, contra: la Ley que regula las salas especiales de exhibición cinematográfica, la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987 y la Ley de Televisión privada de 1988; esta última ley había sido recurrida por separado, tanto por el Consejo Ejecutivo como por el Parlamento catalán. Los que inicia Galicia impugnan la Ley de ayudas a las empresas periodísticas y la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones de 1987. El del País Vasco va contra la Ley de Televisión privada de 1988.

Cinco fallos combinan la declaración de desaparición sobrevenida del objeto con un pronunciamiento parcialmente estimatorio: dos aparecen en los recursos del presidente del Gobierno contra la Ley catalana de Comunicación audiovisual de 2005 y la Ley valenciana del Sector audiovisual de 2006; dos, en los promovidos por el ejecutivo catalán contra las leyes de Medidas fiscales, administrativas y del orden social de 2002 y 2003; y uno, en el presentado por un grupo de diputados populares contra la Ley de Comunicación audiovisual de Cataluña de 2005.

Finalmente, encontramos una sentencia que declara la pérdida del objeto y, además, realiza un pronunciamiento desestimatorio; se trata del recurso promovido por el Parlamento de Cataluña contra la Ley de 2003 de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Analizándolos desde el punto de vista de los demandantes, el Gobierno recibe dos fallos estimatorios, cinco parcialmente estimatorios y dos en los que, junto a una declaración de pérdida del objeto, el Tribunal pronuncia un fallo parcialmente estimatorio. Los grupos de parlamentarios reciben dos fallos parcialmente estimatorios, uno de ellos en combinación con la declaración de desaparición sobrevenida del objeto. En cuanto a las Comunidades Autónomas en su conjunto, reciben dos fallos parcialmente estimatorios, ocho desestimatorios, dos

compuestos por una declaración de pérdida sobrevenida del objeto, más un fallo parcialmente estimatorio y uno en el que a dicha declaración se suma un fallo desestimatorio.

Desglosando los fallos por Comunidad demandante, advertimos que: el recurso de Canarias recibe un fallo desestimatorio; los nueve interpuestos por Cataluña se hacen acreedores de dos fallos parcialmente estimatorios, cuatro, desestimatorios, dos, en que hay pérdida del objeto junto a un fallo parcialmente estimatorio y uno, que pronuncia la desaparición del objeto y la desestimación del recurso; y los dos de Galicia, al igual que el del País Vasco, resultan desestimados.

Si atendemos a los fallos en relación con los tipos de leyes objeto de los recursos, observamos que los estimatorios —que declaran la inconstitucionalidad— lo son respecto a una ley de la Comunidad Valenciana y otra de Canarias. En cuanto a los parcialmente estimatorios, se emiten contra dos leyes estatales (la de Defensa de los consumidores y la General de telecomunicaciones de 2014) y contra varias leyes autonómicas: tres, sobre el Consejo Asesor de Radio Televisión Española (Cataluña, Comunidad de Madrid y La Rioja); una, sobre la Corporación aragonesa de radio y televisión; y por último, dos, que tratan sobre la reforma del Estatuto de Autonomía y sobre una ley de modificación de varias leyes en materia audiovisual (ambas de Cataluña).

Por su parte, los ocho fallos desestimatorios abarcan cuatro leyes estatales, ninguna autonómica, de las que el Tribunal confirma, así, su constitucionalidad: la Ley de 1982 por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filмотeca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje; la Ley de Ayudas a empresas periodísticas y agencias informativas, de 1984; la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones, de 1987 y la Ley de Televisión privada, de 1988. Incluso la Ley General de telecomunicaciones, de 2014 podría encuadrarse aquí, pues, aunque vimos que recibe un fallo parcialmente estimatorio, tal estimación se limita a declarar inconstitucional un inciso de un artículo, desestimando el recurso en todo lo demás.

Por otro lado, en una serie de recursos, que tardan una media de diez años en fallarse, el Tribunal aprecia que algunas impugnaciones han perdido su objeto por desaparición sobrevenida en el momento de dictar sentencia, aunque se mantienen otras que resuelve mediante un fallo parcialmente estimatorio. Tal ocurre con las dos leyes estatales de 2002 y 2003 de medidas fiscales, administrativas y del orden social; con la ley catalana de Comunicación audiovisual de 2005; y con la del Sector audiovisual de la Comunidad Valenciana de 2006.

Finalmente, la sentencia que falla la desaparición sobrevenida del objeto en cuanto a una impugnación concreta y su desestimación en todo lo demás, es la del recurso del Parlamento de Cataluña contra la Ley 62/2003, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta ley había sido recurrida también por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, obteniendo asimismo un doble fallo aunque ligeramente distinto: desaparición sobrevenida del objeto y parcialmente estimatorio.

4. Conclusiones

Los procedimientos seguidos ante el Tribunal Constitucional para la resolución de controversias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas son, como hemos visto, el conflicto de competencia y el recurso de inconstitucionalidad, dependiendo del rango de la norma que provoque la invasión del campo competencial.

En materia de medios de comunicación social, el Tribunal Constitucional ha dictado treinta y cinco sentencias sobre controversias competenciales, entre 1982 y 2019, correspondientes a cuarenta procesos que se dividen entre dieciséis conflictos de competencia y veinticuatro recursos de inconstitucionalidad. Se aprecia un descenso en la conflictividad a lo largo del período estudiado pues, con el tiempo, se produce un ajuste en el reparto y ejercicio de las competencias.

Las únicas Comunidades Autónomas que han planteado o contra las que se han planteado conflictos de competencia son Cataluña, País Vasco y Galicia. Los recursos de inconstitucionalidad están más repartidos, aunque sobresale la implicación de Cataluña, tanto en calidad de actor como de sujeto demandado. Así, interviene en nueve de los dieciséis conflictos de competencia estudiados (en cuatro, como demandante y en cinco, como demandada) y en catorce de los veinticuatro recursos de inconstitucionalidad planteados (en nueve, como demandante y en cinco, como demandada). Traducido a sentencias, veintidós de las treinta y cinco que se dictan incumben a esta Comunidad Autónoma.

Los grupos de parlamentarios del PP toman la iniciativa en dos recursos planteados durante legislaturas gobernadas por el PSOE: uno, contra la Ley de Comunicación Audiovisual de Cataluña, de 2005 —que también fue impugnada por el presidente del Gobierno— y el otro, contra la Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 2006. Otras leyes que suscitaron interés fueron la Ley de Ordenación de las telecomunicaciones, de 1987 y la Ley de Televisión privada de 1988, que acumularon recursos procedentes de varias Comunidades.

En cuanto a las materias sobre las que versan los conflictos de competencia, sobresalen prensa, radio y televisión, mientras que, en los recursos de inconstitucionalidad, la televisión es la que concentra el mayor número de sentencias, seguida a bastante distancia por las telecomunicaciones y la radio.

Por lo que atañe a los veredictos, cabe señalar que, de los dieciséis conflictos estudiados, la mitad resultan favorables al Gobierno de España y el resto está repartido entre los que declaran que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma —la mayoría— y los que adjudican las titularidades discutidas tanto al Estado como a la Comunidad Autónoma. Entre los veinticuatro recursos de inconstitucionalidad, sobresalen los fallos desestimatorios (ocho) y los parcialmente estimatorios (ocho). Mientras que los desestimatorios recaen en procesos instados por Comunidades Autónomas, los parcialmente estimatorios corresponden a cinco recursos del Estado, dos de Cataluña y uno, de un grupo de parlamentarios.

La presente exposición representa un primer acercamiento al tema, ofreciendo un mapa gene-

ral de las controversias competenciales resueltas por el Tribunal Constitucional en materia de medios de comunicación social en España, con miras a un posterior desarrollo en trabajos que precisen más el

contenido de las competencias discutidas y el resultado final, a modo de valoración del mapa competencial mediático español.

5. Referencias

- Aja, E. (1996). La construcción y evolución del Estado autonómico en España (1977-1995). *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (3), 169-191.
- Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario (2018). Derecho constitucional (8ª edición). Madrid: Tecnos.
- Caamaño Domínguez, Francisco, Gómez Montoro, A. J., Medina Guerrero, M. y Requejo Pagés, J. L. (2000). *Jurisdicción y procesos constitucionales* (2ª ed., rev. y ampl.). Madrid: McGraw-Hill.
- Entrena Cuesta, R. (2001). Comentarios a los artículos 2, 148 y 149 de la Constitución en Garrido Falla, F. (Ed.), *Comentarios a la Constitución* (3ª ed., pp. 45-60 y 2536-2572). Madrid: Civitas.
- Fernández Alonso, I. y Santana Cruz, F. (2000). *Estado y medios de comunicación en la España democrática*. Madrid: Alianza Editorial.
- Requejo Pagés, J. L. (coord.) (2001). *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Madrid: Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado.

