

COMENTARIO A LA SENTENCIA SOBRE LA LEY DE LA CORPORACIÓN ARAGONESA DE RADIO Y TELEVISIÓN (STC 146/1993, de 29 de abril)

MANUEL GIMÉNEZ ABAD

STC 146/93, de 29 de abril.

Recurso de inconstitucionalidad núm. 1024/87.

Ponente: D. Alvaro Rodríguez Bereijo.

Objeto de la impugnación: la Ley en su totalidad y, subsidiariamente, los artículos 7.k), 8, 11 y 22.

Fallo: declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del artículo 8 y apartado 2 del artículo 11.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

SUMARIO: — I. Introducción. — II. Las argumentaciones de ambas partes sobre la existencia de título competencial general suficiente. — III. Artículos impugnados que la sentencia declara inconstitucionales en su totalidad o en parte (arts. 8 y 11.2): 1) Artículo 8. 2) Artículo 11. — IV. Artículos impugnados que la sentencia no considera inconstitucionales (arts. 7.k) y 22): 1) Artículo 7.k). 2) Artículo 22.

I. INTRODUCCIÓN

La 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: los problemas surgidos para su ejecución y la relativización de la trascendencia de la Sentencia en el momento en que se dicta.

Tras un intenso debate público y parlamentario previo, en los últimos días de la primera legislatura, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 8/1987, de 15 de abril, que permitía a la Comunidad Autónoma optar a la concesión y organización de un canal de televisión autonómico de acuerdo con las previsiones establecidas por el artículo 2.2 de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y Televi-

Sin embargo, las graves discrepancias surgidas al respecto entre los partidos políticos a lo largo de la tercera legislatura (1991-1995) han impedido la constitución del Consejo de Administración de la Corporación, ya que la elección parlamentaria de sus vocales exige una mayoría de dos tercios, que obliga a un acuerdo entre formaciones políticas que hasta ahora no se ha alcanzado.

La imposibilidad de alcanzar ese acuerdo llevó, incluso, al Gobierno de la Diputación General a buscar una fórmula alternativa a la prevista en la Ley a través de la firma de un convenio con una cadena privada de televisión que se comprometía a ofrecer determinadas horas diarias de programación específica para el territorio aragonés. Como es sabido, los términos de este convenio fueron severamente criticados por los partidos políticos de la oposición, hasta el punto que se convirtieron en uno de los argumentos centrales para la presentación de una moción de censura al Gobierno que acabó prosperando.

Por otra parte, a finales de 1992, las Cortes Generales aprobaron la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el artículo 143 de la Constitución, Ley que en su artículo 3.e), en relación con el párrafo primero del mismo artículo, establece que se transfiera a la Comunidad Autónoma de Aragón, entre otras, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social». La Sentencia que comentamos se dicta después de la entrada en vigor de esta Ley, lo que supone que la cuestión central que se plantea en el recurso de inconstitucionalidad, que es la carencia de título competencial suficiente, haya dejado de tener relevancia jurídica.

En efecto, una reiterada jurisprudencia constitucional (SSTC 87/1985, fundamento jurídico 8.º; 137/1986, fundamento jurídico 4.º; 48/1988, fundamento jurídico 3.º a), y la reciente 147/1992, fundamento

tonómicas.

Los miembros de la comisión serán nombrados por la Diputación General de Aragón a propuesta de los respectivos Grupos.

La comisión así formada, con voto ponderado, gozará de plenas facultades de control y supervisión del proceso de creación del citado servicio público, y podrá elevar a la Diputación General de Aragón cuantas propuestas técnicas y legales considere oportunas.

La comisión cesará en sus funciones una vez constituido formalmente el Consejo de Administración previsto en la Ley 8/1987, de 15 de abril, de creación, organización y control parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, cuyo Consejo, a su vez, no podrá iniciar su proceso de constitución antes de las próximas elecciones autonómicas.»

nidad Autónoma de Aragón sólo podrá ejercer competencias en materia de «prensa, radio y televisión», según el tenor del artículo 37 de su Estatuto de Autonomía, previa reforma del mismo transcurridos cinco años desde su aprobación, o a través de una ley orgánica de transferencia o delegación de la materia en cuestión (artículo 150.2 CE), circunstancia que no se obvia por la existencia de la disposición transitoria decimocuarta del Estatuto, que únicamente prevé un régimen transitorio conforme al cual se emitirá por la segunda cadena una programación específica para Aragón por parte de RTVE hasta tanto se transfiera el tercer canal de titularidad estatal; dicho esto, recuerda el Abogado del Estado que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ninguna de las dos leyes dictadas por el Estado para ordenar esta materia (Estatuto de RTVE y Ley del Tercer Canal) poseen la naturaleza de una verdadera norma atributiva de competencias que no se hubiesen obtenido ya por el propio Estatuto de Autonomía, sino de nuevas normas delimitadoras o definidoras de competencias ya existentes.

Por otro lado, sin embargo, de manera contradictoria con los razonamientos expuestos y con el *petitum* que en la demanda se formula —la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de toda la ley—, concluye que la Comunidad Autónoma carece únicamente de competencias en materia de «radiodifusión sonora» (2), puesto que en lo que a la televisión atañe, ésta «disfruta de la facultad de gestionar un canal de televisión de titularidad estatal —el denominado tercer canal—, lo que se ha llevado a cabo mediante la Ley 4/1983, de 26 de diciembre, que indudablemente participa por remisión expresa del carácter de norma básica y definidora de competencias que posee la Ley 4/1980 (STC 10/82)».

Como es lógico, esta última afirmación de la Abogacía del Estado es aprovechada por los representantes de las Cortes de Aragón y de la Diputación General de Aragón, quienes en sus escritos de alegaciones lo primero que hacen es corroborarla, destacando al mismo tiempo la paradoja que supone solicitar la declaración de inconstitucionalidad global de la Ley cuando el único aspecto que se cuestiona es el relativo a un eventual servicio de radiodifusión.

No obstante, al margen de este hecho de evidente relieve, los letrados de la Comunidad Autónoma aragonesa se esfuerzan en justificar la competencia de ésta para aprobar la ley recurrida, y el eje de su argumentación no se fundamenta tanto en demostrar la existencia de las competencias generales en materia de «prensa, radio y televisión» a que hace referencia el artículo 37 del Estatuto de Autonomía, como de justi-

(2) Véase el fundamento jurídico 2.º de la Sentencia.

ma en desmontar la argumentación de aquélla en relación con la inexistencia de competencias en materia de radiodifusión sonora: las razones irán lógicamente en la misma dirección que las antes reseñadas. La Comunidad Autónoma de Aragón no estaría en este caso ejerciendo efectivamente las competencias que en materia de radiodifusión sonora le atribuye el artículo 37 de su Estatuto (con carácter diferido en el tiempo y condicionado al cumplimiento de los requisitos a que antes se ha hecho referencia), que implicarían un amplio haz de facultades de desarrollo legislativo y ejecución en materia de radiodifusión, sino únicamente estableciendo la previsión de que, en el futuro, la Comunidad Autónoma pueda gestionar a través también de concesión del Estado, titular indiscutido del servicio, una emisora o red regional de emisoras de radiodifusión; posibilidad que encuentra además su cobertura legal en el propio artículo 2.3 del Estatuto de la Radio y Televisión, en el que, al referirse a las leyes autonómicas que habrán de dictarse, extiende su contenido a la organización y control parlamentario de la «radiodifusión» y televisión en el correspondiente ámbito territorial.

Como ya se ha indicado, no se tendrá la oportunidad de conocer el juicio que al Tribunal Constitucional le merecen estas argumentaciones. La entrada en vigor de la Ley Orgánica de transferencias a las Comunidades Autónomas de menor nivel competencial, con la correspondiente inclusión de la materia de «prensa, radio y televisión», y el antes aludido carácter objetivo y abstracto de los recursos de inconstitucionalidad es suficiente para que el Alto Tribunal reconozca la competencia a la Comunidad Autónoma para dictar la ley mencionada en el momento de pronunciarse la Sentencia (4).

(4) Lo que no impide que el Tribunal Constitucional efectúe alguna consideración previa. Así, en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia, el Tribunal Constitucional manifiesta: «Vistos así los términos de esta controversia competencial no es ocioso recordar la doctrina que ya expusimos en la STC 10/1982 (fundamento jurídico 2.º) de que la «norma atributiva de competencias a la Comunidad autónoma es, pues, en principio la norma estatutaria», sin perjuicio de que el Estatuto de la Radio y la Televisión configure el marco básico dentro del cual pueden ejercerse las competencias autonómicas, en virtud de la propia remisión estatutaria y de lo dispuesto en el art. 149.1.27 CE; y, claro está, sin perjuicio también de que, cuando no se trate de radio y televisión propias de una Comunidad Autónoma sino de titularidad estatal y gestionadas por el ente público RTVE, el Estado ostente una «amplia capacidad organizativa» para fijar los términos en que habrán de desenvolverse las competencias autonómicas», página 25.

rior del ordenamiento jurídico (1.1. CE), y estimular el más amplio consenso entre los elegidos por las distintas fuerzas parlamentarias en la adopción de ciertas decisiones», recordando que en las SSTC 61/1993 (fundamento jurídico 5.º) y 62/1993 (fundamento jurídico 2.º), ya se ha pronunciado en el sentido de que «las previsiones legales de las Comunidades Autónomas en las que se reduzca el quórum de asistencia y la mayoría de votos exigible en un órgano colegiado, respecto de lo fijado como un mínimo indispensable e infranqueable en la ley estatal que formalice las bases, deben, en principio, estimarse inconstitucionales».

En consecuencia, declara inconstitucional el artículo 8 de la Ley aragonesa.

No parece que pueda sorprender demasiado la decisión del Tribunal: en efecto, el tipo de mayoría para la adopción de acuerdos es en muchas ocasiones una cuestión de primera importancia que responde a una determinada concepción previa de los principios de funcionamiento de un órgano colegiado. Y si esa norma es básica, difícilmente puede defenderse que esas mayorías puedan ser alteradas para adaptarlas a la realidad (o conveniencia) política de cada Comunidad Autónoma.

2) *Artículo 11*

El artículo 11 de la Ley es del siguiente tenor:

«1. La Diputación General podrá cesar al Director General, oído o a propuesta del Consejo de Administración, mediante resolución motivada, por alguna de las siguientes causas:

- a) Imposibilidad física o enfermedad de duración superior a tres meses continuos.
- b) Incompetencia manifiesta o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos a que se refiere el artículo 2 de esta Ley.
- c) Condena en Sentencia firme por delito doloso.
- d) Por incurrir en alguna de las causas de incompatibilidad.

2. Asimismo, y a propuesta motivada del Consejo de Administración, adoptada por mayoría de dos tercios del número de sus miembros, la Diputación General cesará al Director General» (6).

(6) Confróntese con el art. 12 del Estatuto de RTVE que establece:

«1. El Gobierno podrá cesar al Director General, oído el Consejo de Administración, mediante resolución motivada por alguna de las siguientes causas:

- a) Imposibilidad física o enfermedad superior en su duración a seis meses continuos.
- b) Incompetencia manifiesta o actuación contraria a los criterios, principios u objetivos a que se refieren los artículos 3.º y 4.º de este Estatuto.

2. El Gobierno podrá cesar al Director General a propuesta del Consejo de Administración adoptada por mayoría de dos tercios y fundada en alguna de las causas establecidas en este artículo.»

da), en este caso, la opción de la norma autonómica podría ser hasta más democrática.

Sin embargo, son cosas bien distintas la bondad de una solución política y la competencia legal para adoptarla: en este supuesto, estamos ante una norma básica estatal clara y definida y una jurisprudencia constitucional que ofrece poco margen para la duda.

IV. ARTÍCULOS IMPUGNADOS QUE LA SENTENCIA NO CONSIDERA INCONSTITUCIONALES (ARTS. 7.k Y 22)

Las argumentaciones de ambas partes y la fundamentación jurídica de la Sentencia ofrece mucho menor interés en relación con la impugnación de los arts. 7.k y 22 de la Ley.

1) *Artículo 7.k*

El artículo 7.k establece que corresponde al Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión la facultad de «constituir la Junta General de las Sociedades».

El Abogado del Estado lo impugna por considerar que esta facultad no está relacionada entre las correspondientes de la Ley estatal, y porque aprecia que se está asignando al Consejo de Administración «la naturaleza, como órgano societario, de Junta General de las Sociedades».

La interpretación que de la dicción del precepto efectúa el representante del Estado parece errónea, ya que como argumentan los letrados de la Comunidad Autónoma y reconoce la propia Sentencia «constituir la Junta General de Sociedades» no significa que sea el propio Consejo de Administración quien asuma tal papel, sino que se trata de atribuir a dicho Consejo la constitución de la Junta General de Sociedades.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional recuerda que la ausencia de previsión de tal facultad en la norma básica, no puede equipararse a su exclusión o prohibición en la norma autonómica de desarrollo sin más razonamientos.

El Tribunal, de este modo, considera constitucional el precepto.

2) *Artículo 22*

El artículo 22 de la Ley, modificado a través de una enmienda aprobada en su precipitada tramitación parlamentaria, se refiere al dere-

COMENTARIO A LA SENTENCIA SOBRE LA LEY REGULADORA DE LAS CAJAS DE AHORRO EN ARAGÓN

JOSÉ TUDELA ARANDA

STC 62/93, de 18 de febrero.

Recurso de inconstitucionalidad número 814/91.

Ponente: D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

Artículos impugnados: 14.2; 35.1.a); 36; 58 y 60.

Fallo: Declarar la inconstitucionalidad, y por tanto, nulidad, de los artículos 14.2, 35.1.a), 36 60.1.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

SUMARIO: — I. Breve incurso competencial. — II. El complejo origen de la Ley 1/9, de las Cortes de Aragón. — III. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de febrero de 1993. — IV. Valoración global.

I. BREVE INCURSO COMPETENCIAL

La delimitación de competencias en materia de Cajas de Ahorro no es materia sencilla dado el tenor de los respectivos preceptos constitucionales y estatutarios. La importancia financiera que, como subraya el profesor Martín-Retortillo, han alcanzado estas instituciones abona su complejidad (1). Si el Estado posee en este ámbito el título competencial contenido en el parágrafo 11.º del artículo 149.1.º: «bases de la or-

(1) Para un examen detenido de las Cajas de Ahorro, veáse, por todos: S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Derecho administrativo económico II*, pp. 209-255. En relación con el régimen de distribución de competencias, además de la obra citada: M.M. MARTÍN LIZARRAGA, *El sistema constitucional de distribución de competencias en materia de Cajas de Ahorro*, RVAP 10, 1984; C. CARRASCO CANALS, *Competencias sobre Cajas de Ahorro: las Comunidades Autónomas y el Banco de España*, REALA 25, 1991.