



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 25/2010, de 22 de desembre,
sobre la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació
audiovisual**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president Eliseo Aja, dels consellers Pere Jover Presa i Julio Añoveros Trias de Bes, del vicepresident Joan Egea Fernández, del conseller Marc Carrillo, de la consellera Antonia Agulló Agüero, del conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i dels consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, en relació amb la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual (BOE núm. 79, d'1 d'abril de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 24 de novembre de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 929) un escrit del conseller d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, de 23 de novembre de 2010, pel qual es tramet al Consell el certificat de l'Acord del Govern de la Generalitat, de la mateixa data, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, segons allò que preveuen els articles 16.2.a, 31.1 i concordants de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

En el certificat de l'Acord del Govern se citen expressament els preceptes respecte dels quals se sol·licita dictamen, que són «els arts. 2.3, 7, 8, 22.3, 41.1 i .2, 42.4, 43.3, 45, 56, Disposició transitòria catorzena i Disposició final sisena, en relació amb la Secció 2a del Capítol II, del Títol II, excepte el seu art. 18, de la "Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual".»

A més, el certificat de la sol·licitud del Dictamen, tramès per la Secretària del Govern de la Generalitat, indica que:

«El 22 de juny de 2010, la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat, va adoptar l'acord (publicat al BOE i DOGC de 17-7-2010) d'obrir el procediment de negociació bilateral per la via de l'art. 33.2 de la LOTC per resoldre les discrepàncies competencials que la Generalitat de Catalunya va manifestar respecte dels esmentats preceptes de la llei estatal i que consten en l'escrit còpia del qual s'adjunta com annex d'aquest acord.

Posteriorment, la STC 31/2010, de 28 de juny, va interpretar i resoldre

sobre les competències assumides per la Generalitat en un sentit i amb un abast diferents dels que havien fonamentat aquelles discrepàncies competencials respecte de la Llei. Concretament, a més de les determinacions i la interpretació que en els fonaments jurídics números 56 a 64 de la Sentència es van fer respecte de la tipologia de competències de la Generalitat, els fonaments jurídics números 89, 98 i 104, van expressar pronunciaments específics respecte de les competències assumides en matèria de comunicació audiovisual, de publicitat i de menors.»

L'escrit mencionat en el certificat, que s'adjunta com a annex a l'Acord, és una «Nota sobre la adecuación al marco competencial constitucional y estatutario de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual», elaborada pel Gabinet Jurídic de la Generalitat i datada el 7 de juny de 2010. D'aquesta «Nota» es poden extreure quins són els preceptes de la Constitució i de l'Estatut que s'estimen vulnerats, així com també els motius en què eventualment es podria fonamentar una sol·licitud de dictamen (art. 24.2 de la nostra Llei reguladora), tot i que no va dirigida al Consell, sinó, com s'ha dit, al Govern de l'Estat, amb la finalitat d'iniciar una negociació a l'empara de l'article 33.2 LOTC.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 26 de novembre de 2010, un cop examinada la legitimació de l'òrgan sol·licitant i el contingut de la sol·licitud de dictamen així formulada, la va admetre a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i va designar ponent el conseller secretari Jaume Vernet Llobet.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 4, de la seva Llei reguladora, el Consell va acordar adreçar-se al Govern de la Generalitat, a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què

disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen, sense que s'hagi rebut cap documentació addicional.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 22 de desembre de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha descrit en els Antecedents, el Govern sol·licita d'aquest Consell que emeti dictamen sobre diversos preceptes de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual (en endavant, LGCA), d'acord amb el que disposa l'article 16.2.a de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Per tal de delimitar amb precisió l'objecte d'aquest Dictamen i situar en un context adequat els preceptes que concreta la sol·licitud, en aquest Fonament Jurídic explicarem, en primer lloc, quina és la finalitat principal de la LGCA i els objectius que, essencialment, aquesta pretén assolir. Seguidament, presentarem els preceptes respecte dels quals se sol·licita el parer d'aquest Consell. I, en darrer lloc, exposarem els arguments en què es basa l'òrgan sol·licitant del Dictamen per fonamentar la seva petició.

1. La LGCA, segons el seu preàmbul, neix amb la finalitat d'esdevenir un marc jurídic general de l'àmbit audiovisual i pretén els objectius següents: transposar al dret intern la normativa comunitària (concretament, la

Directiva 2007/65/CE, de serveis de comunicació audiovisual, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2007, per la qual es modifica la Directiva 89/552/CEE, de 3 d'octubre de 1989); adaptar la normativa actual als nous desenvolupaments tecnològics i preparar-la per a l'etapa digital; i, finalment, unificar i codificar aquesta normativa dispersa (deroga una desena de lleis en la seva totalitat i més de cinc de manera parcial), per tal d'atorgar seguretat i estabilitat al sector públic i al privat de l'àmbit de l'audiovisual, amb independència de la tecnologia concreta de transmissió utilitzada. Destaquem, respecte de les seves previsions, que té especial rellevància la consolidació del procés de liberalització en la prestació dels serveis de comunicació audiovisual; la regulació dels drets del públic i dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual i, a l'últim, la creació del Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals.

Molt especialment, als efectes d'aquest Dictamen, ens interessa ressaltar que la Llei objecte de dictamen aconsegueix una doble funció, tal com diu el seu article 1: «Aquesta Llei regula la comunicació audiovisual de cobertura estatal i estableix les normes bàsiques en matèria audiovisual sense perjudici de les competències reservades a les comunitats autònomes i als ens locals en els seus àmbits respectius». Així, pel que fa a la regulació de la comunicació audiovisual de cobertura estatal, suposa la continuació de la reforma audiovisual iniciada amb la Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i la televisió de titularitat estatal i seguida per la Llei 8/2009, de 20 d'agost, de finançament de la Corporació de Ràdio i Televisió Espanyola. Respecte de l'establiment de les bases, la Llei analitzada es presenta com a norma bàsica, no només per al sector privat sinó també per al sector públic fixant els principis mínims que han d'inspirar la presència en el sector audiovisual d'organismes públics prestadors del servei públic de ràdio, televisió i serveis interactius.

Els preceptes que se sotmeten a consulta del Consell s'enuncien a continuació.

L'article 2.3 del títol I, sobre les disposicions generals, defineix el «Servei de comunicació audiovisual de cobertura estatal», que comprèn el servei públic de comunicació audiovisual la gestió directa del qual ha estat acordada per l'Estat, el servei públic que ha obtingut llicència atorgada per aquest i el que es presta per al públic de més d'una comunitat autònoma. Aquesta definició es projecta directament o indirecta a altres preceptes i, d'acord amb la sol·licitud, pot afectar les competències de la Generalitat en l'àmbit de la comunicació audiovisual. Concretament, aquests preceptes fan referència a previsions sobre els serveis de comunicació audiovisual (art. 22.3); als límits de l'espai radioelèctric per als prestadors públics dels serveis de televisió i ràdio (art. 42.4); als fins del Consell Estatal dels Mitjans Audiovisuals (art. 45) i al règim sancionador (art. 56). Així mateix, es demana que aquest Consell es pronunciï sobre la possible invasió de les competències sectorials de la Generalitat pels articles que segueixen: article 7 (drets del menor), 8 (drets de les persones amb discapacitat) i 13 a 17 (dret a realitzar comunicacions comercials), aquests darrers, en relació amb la disposició final sisena, relativa al títol competencial que sustenta la LGCA. També se'ns consulta sobre tres preceptes que es refereixen als prestadors públics del servei de comunicació audiovisual (art. 41.1 i .2, i 43.3), respecte dels quals es discuteix l'abast de les bases estatals. I, finalment, se sotmet a la nostra consideració el règim transitori dels serveis de comunicació comunitaris sense ànim de lucre (disposició transitòria catorzena).

2. Com hem posat de manifest en els Antecedents, el Govern de la Generalitat sol·licita el nostre Dictamen després d'haver iniciat el procediment de negociació bilateral que possibilita l'article 33.2 LOTC en el si de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat (BOE núm. 174 i DOGC núm. 5673,

de 19 de juliol de 2010), sense que s'arribés a cap acord sobre la controvèrsia competencial suscitada. En aquest sentit, la sol·licitud del Govern no expressa els preceptes constitucionals o estatutaris que s'estimen vulnerats ni els motius en què es basa aquesta, sinó que remet a la fonamentació jurídica que incorpora l'esmentada «Nota sobre la adecuación al marco competencial constitucional y estatutario de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual», elaborada pel Gabinet Jurídic de la Generalitat per tal de fonamentar les discrepàncies competencials objecte de la negociació bilateral.

Els arguments que conté aquesta «Nota» es poden sintetitzar en tres objeccions: primer, la definició de l'àmbit territorial del «servei de comunicació audiovisual de cobertura estatal»; segon, la invasió de competències atribuïdes estatutàriament a la Generalitat; i, tercer, l'extralimitació en l'abast de la legislació bàsica dictada ex article 149.1.27 CE.

Pel que fa a l'establiment per part de la LGCA d'un criteri territorial de distribució de competències contrari a la Constitució i a l'Estatut, l'escrit considera que dins del servei de cobertura estatal s'inclouen els serveis que es presten per a més d'una comunitat autònoma i que, per tant, les comunitats afectades només poden ser competents respecte dels serveis que es presten dins del seu àmbit territorial. Així mateix, afirma que, en no tenir en compte cap limitació per raó del territori o del públic destinatari, es reconduïxen serveis de caràcter intraautonòmic a la competència reservada a l'Estat i controlada pel Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals (en endavant, CEMA), com és el cas de la programació de Televisió Espanyola a Catalunya, de forma que aquests serveis romanen fora de l'àmbit d'actuació de la Generalitat i del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (en endavant, CAC).

Pel que fa a la vulneració de les competències sectorials de la Generalitat, es fa referència a la publicitat (art. 157 EAC), a l'organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual (art. 146.1.a EAC) i als drets dels menors i de les persones amb discapacitat (art. 166 EAC).

I respecte a l'extralimitació de la legislació bàsica estatal, es diu que la LGCA s'excedeix de l'àmbit propi d'aquesta legislació (per exemple, en relació amb l'art. 41.1 LGCA).

A l'últim, en l'escrit esmentat se sosté l'incompliment dels requisits per establir la legislació bàsica pel que fa al procediment de concessió de la llicència per prestar els serveis comunitaris sense ànim de lucre i la concreció del seu marc d'actuació (disposició transitòria catorzena LGCA), en la mesura que es preveu un desenvolupament reglamentari que «no compleix els requisits formals per establir la legislació bàsica» d'acord amb allò que disposa l'article 111 EAC.

No obstant això anterior, la petició del Govern fa palès que l'argumentació jurídica exposada en la «Nota» ha quedat superada per la recent Sentència del Tribunal Constitucional núm. 31/2010, de 28 de juny, que:

«[...] va interpretar i resoldre sobre les competències assumides per la Generalitat en un sentit i amb un abast diferents dels que havien fonamentat aquelles discrepàncies competencials respecte de la Llei.»

Nogensmenys, la sol·licitud del Dictamen no aporta una ulterior fonamentació jurídica en relació amb l'abast actual de les competències de la Generalitat en la matèria objecte de dictamen després de l'esmentada Sentència, sinó que es limita a citar alguns dels seus Fonaments Jurídics que afectarien els títols competencials relacionats amb la LGCA.

3. Per tal de respondre adequadament les qüestions suscitées pel Govern en la sol·licitud del Dictamen, el Fonament Jurídic Segon es dedicarà a l'examen del règim competencial sobre comunicació audiovisual; i el Tercer i el Quart se centraran en l'estudi concret de l'adequació dels preceptes sol·licitats a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia.

Segon. El règim competencial sobre la comunicació audiovisual

1. Des de la perspectiva competencial, la matèria concernida per la LGCA de forma prevalent i específica és la dels mitjans de comunicació social, prevista constitucionalment com a competència compartida en l'article 149.1.27 CE, segons el qual l'Estat es reserva la competència sobre les «[n]ormes bàsiques del règim de premsa, ràdio i televisió, i, en general, de tots els mitjans de comunicació social, sens perjudici de les facultats de desenvolupament i execució que corresponguin a les comunitats autònomes», per la qual cosa s'examinarà principalment aquesta matèria.

Aquesta competència ha estat objecte d'una certa controvèrsia; d'una banda, pel fet que hi poden concórrer altres títols competencials, ja que els continguts que es posen a l'abast de la ciutadania mitjançant la comunicació audiovisual pertanyen a una diversitat de matèries i perquè aquesta comunicació precisa d'un suport tècnic específic. De l'altra, es constata que l'evolució tecnològica ha permès l'increment significatiu de plataformes i de canals i que la liberalització del sector audiovisual ha augmentat el nombre de prestadors del servei audiovisual. Aquests darrers són factors que han incidit en el repartiment competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, de manera que ha minvat la importància del fet que l'espai radioelèctric fos tècnicament reduït i precisés d'una àmplia regulació bàsica central, així com també la necessitat de gestionar-lo com a monopoli estatal.

A causa d'aquesta conflictivitat, tant el Consell Consultiu com el Tribunal Constitucional van poder separar de la matèria «mitjans de comunicació social» (en particular, dels audiovisuals) els aspectes més tècnics, relatius al suport i que s'inscriuen en la matèria «telecomunicacions», reservada a l'Estat per l'article 149.1.21 CE. Aquesta qüestió ja es va plantejar en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 140, de 3 de febrer de 1988, i en la STC 168/1993, de 27 de maig, la qual afirma que:

«En definitiva, todos estos aspectos y otros de la radiodifusión conectados con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 C.E., en los que prevalece la consideración de la radio y la televisión como medio de comunicación social mediante un fenómeno que no es sustancialmente distinto al de la prensa, encuentran un natural acomodo en el art. 149.1.27 C.E., a efectos de la distribución de competencias.

En cambio, aquellos aspectos claramente atinentes a la regulación de los extremos técnicos del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven -las ondas radioeléctricas o electromagnéticas- quedan dentro de la materia radiocomunicación y, por tanto, de la competencia estatal "ex" art. 149.1.21 C.E., para ordenar el dominio público radioeléctrico.» (FJ 4)

En pronunciaments posteriors el Consell Consultiu va fer seva aquesta distinció, tot indicant que la inevitable connexió entre ambdues matèries no impedeix poder diferenciar el contingut de cadascuna (DCC núm. 235, d'11 de febrer de 2003, F II; i 292, de 8 d'abril de 2009, F III, que el segueix).

D'aquesta manera, el contingut de la competència sobre mitjans de comunicació social es va centrar, d'acord amb l'esmentat Dictamen del Consell Consultiu núm. 140 (i, en la mateixa línia, els DCC núm. 235 i 292, F II i III, respectivament), en:

«[...] la ràdio i la televisió, [que,] sense desconèixer els seus elements rellevants tècnics, són considerades com a suports imprescindibles en la nostra societat per atendre un interès públic que tots els poders públics han d'assumir i satisfer. Aquest interès públic consisteix en el dret dels ciutadans a la informació, que en un sentit ampli comprèn la formació, la cultura, l'educació, l'entreteniment i fins i tot la participació política.» (F II.2)

En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha destacat el paper dels mitjans com a intermediari natural entre la notícia i els que no estan en condicions de conèixer-la directament (STC 30/1982, d'1 de juny, FJ 4).

En conseqüència, la regulació bàsica dels mitjans de comunicació social se centrarà fonamentalment en dotar l'ordenament jurídic de les bases que assegurin el pluralisme i la llibertat d'expressió i de comunicació, així com també la formació de l'opinió pública. La finalitat primordial que persegueixen els mitjans de comunicació social és, doncs, informativa (STC 153/1985, de 7 de novembre, FJ 3), accentuada per la consideració dels mitjans com a instruments privilegiats per a l'exercici dels drets fonamentals reconeguts a l'article 20 CE (entre d'altres, STC 26/1982, de 24 de maig, FJ 6).

La regulació estatal d'establiment de les bases ha anat incorporant les contínues actualitzacions de suports tecnològics de la comunicació audiovisual i, d'acord amb la constant ampliació de canals i de plataformes, n'ha liberalitzat el sector, en el qual es pot dir que s'ha anat reduint l'àmbit originari del servei públic essencial. Això ha succeït, per exemple, en determinats suports d'emissió de la programació, com ara la difusió televisiva per cable o per satèl·lit, o també en els canvis que ha sofert la intervenció pública en els serveis audiovisuals operats privadament (entre

d'altres, la substitució del sistema de concessió pel de llicència prèvia). Igualment, el legislador estatal ha desplegat normativament l'organització dels mitjans de la seva titularitat (Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i la televisió de titularitat estatal), tot respectant la regulació organitzativa dels mitjans de titularitat autonòmica per part dels poders públics autonòmics (que, en ocasions, presenten una disparitat significativa).

Per la seva part, la Generalitat va assumir competències en la matèria, mitjançant l'article 16.1 de l'Estatut de 1979, segons el qual, en el marc de les normes bàsiques de l'Estat, pertocava a la Generalitat «el desenvolupament legislatiu i l'execució del règim de radiodifusió i televisió en els termes i casos establerts en la llei que reguli l'Estatut Jurídic de la Ràdio i la Televisió». Aquesta darrera limitació, que no està expressament prevista en l'article 149.1.27 CE, ha desaparegut en l'article 146 de l'Estatut de 2006, que distingeix, d'una banda, una competència exclusiva, en l'apartat 1.a i, de l'altra, dues competències de caràcter compartit, en l'apartat 1.b i en l'apartat 2, tal com es desprèn del seu redactat, que diu:

«1. Correspon a la Generalitat, en matèria de serveis de ràdio i televisió, i també de qualsevol altre servei de comunicació audiovisual:

a) La competència exclusiva sobre l'organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat i dels serveis públics de comunicació audiovisual d'àmbit local, respectant la garantia de l'autonomia local.

b) La competència compartida sobre la regulació i el control dels serveis de comunicació audiovisual que utilitzin qualsevol dels suports i de les tecnologies disponibles dirigits al públic de Catalunya, i també sobre les ofertes de comunicació audiovisual, si es distribueixen al territori de Catalunya.

2. Correspon a la Generalitat la competència compartida en matèria de mitjans de comunicació social.

3. [...]»

Pel que fa a les competències compartides, en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 292, esmentat, es va afirmar que «aquest títol de l'article 146.1.b resulta d'aplicació preferent respecte al més genèric de l'article 146.2 EAC» (F III.3). De fet, la rúbrica de l'article 146 EAC és, per ella mateixa, prou significativa: «[m]itjans de comunicació social i serveis de contingut audiovisual», alterant l'ordre de presentació, però respectant el sentit d'allò més general a allò més concret, tot i que l'article 146.1.b EAC incorpora una dicció més moderna (d'acord amb la normativa comunitària europea) i inclou serveis i continguts addicionals, no enquadrables clarament com a mitjans de comunicació.

Així, l'article 146.1.b EAC atribueix a la Generalitat la competència compartida sobre «la regulació i el control dels serveis de comunicació audiovisual que utilitzin qualsevol dels suports i de les tecnologies disponibles dirigits al públic de Catalunya, i també sobre les ofertes de comunicació audiovisual, si es distribueixen al territori de Catalunya»; mentre que l'article 146.2 EAC li confereix la competència compartida sobre els «mitjans de comunicació social» i, per tant, permet «les facultats de desenvolupament i execució» (art. 149.1.27 CE), en seu autonòmica, dels principis constitucionals, com ara la concreció del pluralisme en l'espai radioelèctric; dels drets de l'article 20 CE; del model de gestió de la televisió, tot establint un equilibri entre la titularitat pública i privada (com es va estudiar en l'esmentat DCC núm. 292); o del règim de concessió (com s'apuntava en el DCC núm. 269).

El Tribunal Constitucional, en la STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 89), va considerar que l'atribució de competències sobre la regulació i el control dels serveis de comunicació audiovisual basada en el lloc de recepció de les emissions es vincula en tot cas a les que «parten de Cataluña y allí se

reciben» i, per tant, l'article 146.1.b EAC no vulnera l'article 149.1.27 CE.

Pel que fa a l'article 146.1.a EAC, en el mateix Fonament Jurídic, indica que la literalitat del precepte es refereix «únicamente» a «la organización de la prestación del servicio público», tant de la Generalitat com dels ens locals, i que ambdós s'inserten «sin dificultad» en l'esfera de l'exclusiva competència autonòmica, «pues la normativa básica estatal no alcanza a disciplinar el modo concreto en que ha de ejercerse dicha competencia».

Quant a l'article 146.1.b EAC, com hem assenyalat, la Sentència se centra en la concreció del punt de connexió i afirma literalment:

«que la referencia territorial atributiva de la competencia sea el "lugar de la recepción de las emisiones" (o sea, Cataluña) no quebranta el art. 149.1.27 CE, toda vez que la atribución de cualquier competencia a la Generalitat por su Estatuto ha de tener como referencia el territorio de Cataluña (art. 115.1 EAC), sin que ello se oponga a que el Estado, titular de la competencia del art. 149.1.27 CE, incluya en la normativa básica correspondiente los puntos de conexión que considere convenientes para evitar conflictos entre los distintos ordenamientos integrantes de nuestro ordenamiento constitucional. En fin, que el precepto concrete la competencia autonómica de regulación y control de los servicios de comunicación audiovisual a los supuestos en que las emisiones se dirijan específicamente "al público de Cataluña" es, asimismo, adecuado al orden constitucional de competencias, pues, de un lado, hay que entender que se trata en todo caso de emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben y, de otro, que de no hacerse así, dada la expansión supraterritorial de las emisiones, se produciría una paralela expansión supraterritorial indebida de la competencia autonómica, que ha de estar supeditada a la normativa básica del Estado.» (FJ 89)

Finalment, sobre l'article 146.2 EAC, en la mateixa Sentència, el Tribunal Constitucional entén que el precepte «al proclamar la competència compartida de la Generalitat expressa de manera inequívoca que dicha competència autonómica se somete a las bases correspondientes que dicte el Estado ex art. 149.1.27 CE sobre "medios de comunicación", bases que podrán tener la amplitud necesaria en cada caso conforme hemos señalado al enjuiciar la impugnación dirigida frente al art. 111 EAC (fundamento jurídico 60)» (FJ 89).

En anteriors resolucions el Tribunal Constitucional ha declarat que, en matèria de comunicació televisiva, la competència bàsica inclou el règim de la concessió que «[...] por su estrecha conexión con los medios de comunicación social solicitantes de concesiones y con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el art. 20 de la Norma fundamental, [...] encuentra un acomodo natural y específico en el art. 149.1.27 de la Constitución, y, en general, cualesquiera otros aspectos en los que igualmente prime la naturaleza de un servicio de difusión y comunicación social, y en los cuales la radio y la televisión configuran fenómenos sustancialmente iguales al de la prensa» (STC 278/1993, de 23 de setembre, FJ 2). En aquest sentit, l'ens que atorga el títol habilitant per prestar un servei de ràdio o televisió té la potestat d'establir procediments i facultats accessòries a aquesta principal (STC 278/1993 esmentada i 127/1994, de 5 de maig, FJ 8).

A més a més, també en aquest camp, el Tribunal Constitucional ha distingit, cara a la determinació de les bases, entre els aspectes relatius a la concessió d'emissores, per una banda, i els elements de la programació i el contingut d'aquesta programació, per l'altra. Així la STC 248/1988, de 20 de desembre, declara que:

«[...] es preciso distinguir entre los [aspectos] que regulan las limitaciones que se imponen a las personas físicas y jurídicas para ser titulares de más de una concesión de emisoras de ondas métricas en frecuencia modulada (art. 10 del Real Decreto 1433/1979), así como el plazo de concesiones (art. 7.4), de las que disciplinan aspectos tan detallados como la publicidad en las emisoras institucionales y al horario mínimo de emisión. Los primeros abordan condiciones o requisitos esenciales de las concesiones, pues así deben considerarse los términos en que puede accederse a la utilización de un medio de comunicación social privilegiado, en régimen de sustancial igualdad en todo el territorio nacional, y un elemento inherente a toda concesión administrativa, como es el plazo. No puede decirse lo mismo de las reglas sobre la publicidad en las emisoras institucionales y sobre los horarios, que afectan, más que al régimen de los requisitos para obtener la concesión, a prescripciones sobre la programación y su contenido, respecto de las cuales no es fácil entender por qué deben formar parte del común denominador normativo aplicable a todo el territorio nacional que constituyen las bases.» (FJ 6)

En el mateix sentit s'ha pronunciat també la STC 168/1993, de 27 de maig (FJ 9).

Pel que fa als continguts, es reconeixen dos tipus de límits. Els primers, d'índole europea, que afecten els mitjans audiovisuals de caràcter públic (per exemple, els de la Directiva 2010/13/UE). I els segons, relatius a la publicitat electoral (LO 5/1985, de 21 de març, del règim electoral general; LO 10/1991, de 8 d'abril, de publicitat electoral en emissores municipals de radiodifusió i LO 2/1988, de 3 de maig, reguladora de la publicitat electoral en emissores de ràdio). Respectant aquests límits i els principis constitucionals, la Generalitat pot realitzar les seves polítiques pròpies, com ho ha fet mitjançant la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació

audiovisual de Catalunya (en endavant, LCAC), que dedica precisament el seu títol V a la regulació dels continguts audiovisuals.

Per tant, les bases en l'àmbit de l'article 146.1.b EAC, això és, el dels continguts de la comunicació audiovisual, que fan referència a la publicitat en les emissores institucionals i a l'horari mínim d'emissió (STC 248/1988, FJ 6, i STC 168/1993, FJ 9), han de ser d'abast més limitat o emprar tècniques diferents que les que comprèn l'article 146.2 EAC, és a dir, les referides al règim general de les concessions.

2. La LGCA pretén fonamentalment, d'acord amb la seva disposició final sisena, desplegar les normes bàsiques estatals dictades a l'empara de l'article 149.1.27 CE, la qual cosa, en l'àmbit de Catalunya, implica considerar especialment els precitats articles 146.1.b i 146.2 EAC.

En conseqüència, es tracta de determinar si la LGCA s'excedeix o no en les normes bàsiques que incorpora, cosa que farem en el Fonament Jurídic Quart d'aquest Dictamen en relació amb els preceptes sobre els quals ens demanen el nostre parer. Tanmateix, això ens obliga a examinar prèviament i en abstracte l'abast que han de tenir les bases, segons l'article 111 EAC, amb la interpretació que n'ha fet la STC 31/2010, de 28 de juny, a fi d'establir el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que ens permeti enjudiciar els preceptes sol·licitats de la LGCA.

L'article 111 EAC, tal com va ser promulgat, deia:

«En les matèries que l'Estatut atribueix a la Generalitat de forma compartida amb l'Estat, corresponen a la Generalitat la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva, en el marc de les bases que fixi l'Estat com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin

d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut. En exercici d'aquestes competències, la Generalitat pot establir polítiques pròpies. El Parlament ha de desplegar i concretar per mitjà d'una llei les dites disposicions bàsiques.»

La STC 31/2010 ha declarat inconstitucional l'incís «com a principis o mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, excepte en els supòsits que es determinin d'acord amb la Constitució i amb aquest Estatut».

Entre les raons per les quals ha efectuat aquesta declaració d'inconstitucionalitat, en destaca que una de les característiques de la norma estatutària, «la rigidez procedimental de un Estatuto», converteix aquesta norma en «inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación» (FJ 60). De manera que l'Estatut no ha d'interpretar la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, encara que reculli la que «mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases» (FJ 60).

En aquest sentit, en la Sentència esmentada el Tribunal Constitucional es reserva, en cada cas, l'esclariment de l'abast de les bases, ja que afirma que el fet que les bases siguin principis o normació mínima és un assumpte a dilucidar per la Constitució, per tant, val a dir, per «la doctrina de este Tribunal que la interpreta» (STC 31/2010, FJ 60).

A més, el mateix Fonament Jurídic 60 de la STC 31/2010 citada recorda la STC 147/1991, de 4 de juliol (FJ 4), segons la qual «son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten».

Per tant, cara a la determinació de les bases, podem recórrer a la doctrina jurisprudencial anterior, en particular a la que s'ha dictat en relació amb la

comunicació audiovisual. Així, sobre l'abast de les bases d'acord amb aquesta àmplia i variada jurisprudència, que no reiterarem aquí, hem de destacar els aspectes que poden tenir més interès. En el cas que se'ns planteja, hem de circumscriure la nostra anàlisi al concepte material de les bases, ja que des de la perspectiva formal no es pot fer cap retret als preceptes objecte de dictamen, atès que estan formulats en una norma amb rang de llei.

Resumidament, d'acord amb la síntesi que es va fer en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 235, d'11 de febrer de 2003, en relació amb la noció material de bases:

«[E]l Tribunal ha considerat que "lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de constitucionalidad que establecen la distribución de competencias" (entre d'altres, STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1; 172/1996, de 31 d'octubre, FJ 1; 103/1997, de 20 de maig, FJ 2), i que és inherent a aquest concepte el seu caràcter "nuclear" (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 9 i 172/1996, de 31 d'octubre, FJ 1).

Això anterior comprèn un marc normatiu unitari d'aplicació a tot el territori estatal [STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4.c)] amb les següents característiques: 1. Que estigui dirigit a assegurar els interessos generals i dotat d'estabilitat, atès que amb les bases s'atén a aspectes més estructurals que conjunturals (STC 1/1982, de 28 de gener, FJ 1). 2. Que a partir d'aquest marc normatiu cada comunitat pugui, en defensa del seu propi interès, introduir les peculiaritats que estimi convenientes dins del marc competencial que en la matèria corresponent li assigni el seu Estatut (STC 49/1988, de 22 de març, FJ 16).

Les bases es caracteritzen, en el seu aspecte positiu, per establir els

critèris fonamentals que assegurin la unitat normativa indispensable del sector o activitat objecte de regulació i, en el seu caràcter negatiu, per establir un límit que el legislador autonòmic no pot ultrapassar, o, com diu el Tribunal Constitucional, "lo básico constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas dentro del ejercicio de sus competencias" (STC 25/1983, de 7 d'abril, FJ 4).

Tot i la declaració que el concepte d'allò bàsic consisteix en un comú denominador normatiu, nuclear i mínim i que l'ordenació de la matèria no pot ser tal que no es deixi espai a la competència autonòmica, en alguns casos el Tribunal Constitucional ha considerat la possibilitat que, excepcionalment, es realitzi una regulació detallada de la matèria» (F II.3.A.a)

Per tant, segons aquesta jurisprudència la regulació bàsica té un caràcter principal, que ha de permetre un ulterior desenvolupament autonòmic. Així, les bases no poden esgotar la regulació de la matèria amb normes que no consentin una diversitat d'opcions legislatives autonòmiques. La Generalitat, d'acord amb l'article 111 EAC, establirà les seves «polítiques pròpies» en el «marc» establert per les bases estatals.

Nogensmenys, de forma excepcional, el Tribunal admet en alguns supòsits unes prescripcions més detallades (en normes o actes de rang infralegal), tot i que, segons el seu parer:

«en cada caso concreto, [debe] examinarse si el detalle y minuciosidad de la reglamentación estatal o el acto de ejecución realizado por instancias centrales goza de cobertura justificativa suficiente por responder a la necesidad de asegurar los fines de unidad normativa mínima que legitima la competencia básica estatal.» (STC 147/1991, de 4 de juliol, FJ 4.C)

A més, la jurisprudència constitucional ha insistit en el fet que les bases no són immodificables. Així:

«Las bases, por su propia esencia, tienen vocación de estabilidad, pero en ningún caso son inamovibles ni puede predicarse de ellas la petrificación, incompatible no sólo con el talante evolutivo del derecho sino con el propio dinamismo del sector [...] en el cual se insertan.»
(STC 135/1992, de 5 d'octubre, FJ 2)

En aquest punt concret, en la STC 31/2010, tot recordant la STC 1/2003, de 16 de gener, el Tribunal insisteix i afirma que, essent mudables les bases, «también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo» (FJ 60).

En el cas que ens ocupa, en l'àmbit de la comunicació audiovisual, ha tingut lloc una evolució jurisprudencial, tot seguint la profusa legislació i al compàs de la «revolució» tecnològica, la qual ha anat ampliant la pluralitat de mitjans, especialment en el camp audiovisual, i ha permès superar la tradicional limitació dels mitjans tècnics disponibles per a la difusió de continguts en el camp del so i de la imatge. Aquest increment ha disminuït l'establiment de bases uniformes, perquè l'àmbit de difusió audiovisual ja no és limitat, cosa que es va començar a constatar, en la legislació estatal, des de 1994. Tot això caldrà aplicar-ho als preceptes sobre els quals ens sol·liciten el nostre dictamen, aplicació que farem en el Fonament Jurídic Quart, a fi d'escatir la seva constitucionalitat i estatutarietat.

3. A l'últim, des de la perspectiva competencial, cal examinar les disposicions del dret comunitari derivat en matèria de comunicació audiovisual.

La LGCA segueix quasi fil per randa, tot i que extemporàniament, la Directiva 2007/65/CE, del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de desembre de 2007, per la qual es modifica la regulació comunitària anterior, més concretament, la Directiva 89/552/CEE del Consell, de 3 d'octubre de 1989, sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives a l'exercici d'activitats de radiodifusió televisiva. La LGCA va entrar en vigor l'1 maig de 2010 i quatre dies més tard ho va fer la Directiva 2010/13/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 10 de març de 2010, sobre la coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual (anomenada Directiva de serveis de comunicació audiovisual). Malgrat això, les referències de la LCGA a la Directiva 2007/65/CE, derogada, no afecten el nostre Dictamen i no han de variar el nostre parer, ja que el contingut dels preceptes legals sobre els quals ens pronunciarem en el Fonament Jurídic Quart no resulten alterats ni modificats per la nova Directiva de serveis de comunicació audiovisual, que prendrem com a referència.

La finalitat de la Directiva 2010/13/UE, segons la consideració núm. 104 de la Directiva mateixa, consisteix en la creació d'un espai europeu sense fronteres interiors per als serveis de comunicació audiovisual, al mateix temps que es vetlla per un alt nivell de protecció dels objectius d'interès general, en particular la protecció dels menors i de la dignitat humana, així com la promoció dels drets de les persones amb discapacitats en aquest sector, finalitats que concorden també amb els objectius de la LGCA. En general, es tracta de fins que orienten la comunicació audiovisual europea, en tant que mitjà de comunicació social. En aquest sentit, la Directiva 2010/13/UE conté disposicions concretes sobre els continguts de la comunicació televisiva, la qual cosa comporta establir prescripcions destinades a la protecció de consumidors o dels menors. Aquestes disposicions, a vegades formulades com a prohibicions, i altres com a criteris

més principialistes, encaixen en l'ordenació dels mitjans de comunicació social de caràcter audiovisual, d'acord amb la perspectiva competencial i constitucional espanyola (art. 149.1.27 CE).

No obstant això, paga la pena assenyalar que tant la Directiva 2007/65/CE com l'actualment vigent Directiva 2010/13/UE limiten la seva regulació a la televisió i no indiquen criteris comuns respecte de la ràdio. En canvi, la LGCA, d'acord amb la definició dels serveis de comunicació audiovisual, inclou modalitats televisives i radiofòniques, segons el seu article 2.2.

Finalment, atesa l'atribució normativa de competències a la Unió Europea, tant l'Estat com les comunitats autònomes es poden veure afectades per la regulació europea, no en el sentit que canviï la distribució interna de competències, sinó que les respectives competències es vegin desplaçades per la norma comunitària, de forma que la Unió estableixi directament les bases que corresponia dictar a l'Estat o, fins i tot, atès el detall de la regulació europea, desplegui els seus propis principis, substituint la competència legislativa autonòmica. Així, la intensitat de la norma comunitària pot determinar l'esgotament de la regulació bàsica estatal i permetre el desenvolupament directe per part de la comunitat autònoma, com està previst als articles 113 i 189 EAC o, fins i tot, limitar les opcions legislatives de les comunitats autònomes. Caldrà examinar, cas per cas, el detall de la Directiva 2010/13/UE per escatir si l'Estat, mitjançant la LGCA, afegeix noves bases o entra directament en el desplegament que correspon a la Generalitat, d'acord amb l'article 149.1.27 CE i els articles 146.1.b o 146.2 EAC i 189.3 EAC. Efectuarem aquesta operació en el darrer Fonament Jurídic, tot aprofitant l'anàlisi concreta de cadascun dels preceptes sobre els quals es demana la nostra opinió consultiva.

A la vista de les consideracions fins aquí efectuades, podem ja abordar l'estudi dels articles objecte de dictamen en dos grups: primerament, en el

Fonament Jurídic Tercer, els que tenen relació amb l'abast territorial de la competència sobre comunicació audiovisual i estan relacionats directament amb l'article 2.3 LGCA. Es tracta, a més del precitat precepte, dels articles 22.3, 42.4, 45 i 56 LGCA. I segonament, en el Fonament Jurídic Quart, s'examinaran aquells preceptes que poden suposar un excés per part del legislador estatal, pel que fa a l'establiment de les bases previstes, d'acord amb l'article 149.1.27 CE i la disposició final sisena LGCA. En concret, ens referim als articles 7, 8, del 13 al 17, 41.1, 41.2 i 43.3 LGCA. Finalment, tancarà aquest grup de preceptes la disposició transitòria catorzena LGCA, que preveu una deslegalització de les bases estatals i que també en pot afectar el seu abast.

Tercer. L'abast territorial de la competència estatal en la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual

1. El dubte de constitucionalitat en relació amb l'abast territorial de la competència estatal en matèria audiovisual es refereix en primer lloc a l'article 2 LGCA, que conté les definicions dels termes i de les expressions que s'empren a la Llei.

Concretament, l'apartat tercer d'aquest article 2 LGCA determina el significat del «[s]ervei de comunicació audiovisual de cobertura estatal», mitjançant la descripció de tres supòsits:

«Es considera servei de comunicació audiovisual de cobertura estatal:

- a) El servei públic de comunicació audiovisual la reserva del qual per a la gestió directa ha estat acordada per l'Estat.
- b) El servei de comunicació audiovisual la llicència del qual ha estat atorgada per l'Estat.

c) El servei de comunicació audiovisual que es presta per al públic de més d'una comunitat autònoma.

Tanmateix, no es considera de cobertura estatal en els supòsits de desbordaments naturals del senyal en l'emissió per al territori en el qual s'ha habilitat la prestació del servei.»

Pel que fa a aquesta qüestió, hem de constatar que el precepte defineix en abstracte uns determinats serveis de comunicació audiovisual, els anomenats «de cobertura estatal», atenent als tres criteris exposats, la qual cosa tindrà efectes per a delimitar l'abast de les competències estatals sobre aitals serveis.

Com hem apuntat abans, la LGCA compleix dues funcions: en primer lloc, regula de forma directa els serveis de comunicació de cobertura estatal, de manera que l'article 2 LGCA conté una determinació de l'àmbit competencial de l'Estat i, en segon lloc, estableix les normes bàsiques respecte dels mitjans de comunicació audiovisual, tot respectant les competències de les comunitats autònomes i dels ens locals.

No obstant això, eventualment, es poden plantejar alguns problemes interpretatius, que provenen, d'una banda, dels subapartats *a* i *b* i, de l'altra, del subapartat *c*. Els dos primers fan referència a les emissions específiques destinades únicament al territori d'una comunitat autònoma, anomenades «desconnexions» territorials i, el tercer, al caràcter «supraautonòmic» de les emissions.

a) La «desconnexió» suposa l'emissió del senyal per part d'un centre productor de titularitat i àmbit estatal, públic o privat, dirigit exclusivament al territori d'una comunitat autònoma, en aquest cas al de Catalunya. L'article 7.4 de la Llei 17/2006, de 5 de juny, de la ràdio i la televisió de titularitat estatal tracta les desconnexions dins de l'estructura territorial de la

Corporació de RTVE.

Segons els sol·licitants del Dictamen, les previsions de les lletres *a* i *b* de l'article 2.3 impedeixen l'actuació de la Generalitat i del CAC respecte d'aquestes emissions de caràcter intraautonòmic.

El Tribunal Constitucional, en la Sentència 31/2010, de 28 de juny, en tractar l'article 146.1.b EAC, sobre la regulació i el control dels serveis de comunicació audiovisual dirigits al públic de Catalunya, entén que la concreció d'aquesta expressió «dirigits al públic de Catalunya» significa que «se trata en todo caso de emisiones que parten de Cataluña y allí se reciben» (FJ 89). En conseqüència, la definició del «servei de comunicació audiovisual de cobertura estatal» que conté l'article 2.3 LGCA, apartat *a*, no s'hauria d'aplicar sense matisos, com si fossin competència exclusiva de l'Estat, a totes les emissions dels centres de producció territorialitzats, perquè algunes emissions tenen una «cobertura» infraestatal pel fet que «parteixen de» i «es reben a» Catalunya. En conseqüència, caldria fer notar que, en l'aplicació de la Llei i en relació amb les «desconnexions» que es poden produir, per exemple, en els centres territorials de TVE, s'haurien de promoure les formes de col·laboració més adequades que la mateixa LGCA i la legislació general contemplen.

b) Respecte del caràcter «supraautonòmic» dels serveis de comunicació audiovisual, al qual fa referència l'article 2.3.c LGCA, aquest només implica la definició d'una cobertura superior a la d'una comunitat autònoma i no un mer desbordament del senyal. La regulació del servei de comunicació audiovisual de cobertura estatal no pot ser un impediment a la col·laboració entre comunitats autònomes per a l'exercici de les seves competències, prevista, de forma general, a l'article 115.2 EAC (avalat per la STC 31/2010, FJ 63, que confirma doctrina anterior, entre d'altres, la de la STC 243/1994, de 21 de juliol, FJ 6), ni tampoc pot suposar la regulació d'aquestes activitats

cooperatives entre les televisions autonòmiques, com si fos una mera ordenació relativa a la televisió de titularitat estatal. A més a més, l'article 40.3 LGCA preveu la reciprocitat d'emissions entre comunitats autònomes mitjançant conveni, quan existeixi una afinitat lingüística o cultural.

Així doncs, l'article 2.3 LGCA, en definir el «servei de comunicació audiovisual de cobertura estatal», no interfereix en les competències autonòmiques, ja que únicament defineix el camp d'actuació de l'Estat per a l'exercici de les seves competències i no incideix directament en l'organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual de la Generalitat ni en la dels serveis públics d'àmbit local (art. 146.1.a EAC), com tampoc no incideix en el desplegament de les bases estatals per part de la Generalitat (art. 149.1.27 CE i art. 146.1.b i 146.2 EAC). Per tant, l'article 2.3 LGCA no és inconstitucional ni tampoc és contrari a l'Estatut, tot i que resta examinar si la projecció d'aquesta definició en l'articulat de la Llei pot limitar de forma efectiva les competències de la Generalitat. Concretament, cal estudiar la seva aplicació als preceptes esmentats que, de forma expressa, enumera la sol·licitud del Dictamen.

2. L'article 22.3 LGCA, sobre el règim jurídic dels serveis de comunicació audiovisual d'interès general, indica que:

«3. Quan aquests serveis es prestin mitjançant ones hertzianes terrestres necessiten llicència prèvia atorgada mitjançant concurs per l'autoritat audiovisual competent.

En l'àmbit de cobertura estatal la competència per a l'atorgament de les llicències, incloses les de radiodifusió digital terrestre i ona mitjana correspon al Govern, sense perjudici de la participació de les comunitats autònomes. A aquest efecte, el Govern ha d'establir, d'acord amb les comunitats autònomes, els mecanismes de col·laboració i cooperació que assegurin la participació de les

comunitats autònomes en la planificació de llicències audiovisuals en l'àmbit estatal. [...]»

La configuració dels serveis de comunicació audiovisual com a serveis d'interès general (art. 22.1 LGCA), implica complir unes determinades obligacions (art. 10.3 LGCA) i una certa intervenció administrativa, que s'efectua mitjançant el sistema d'autoritzacions prèvies i llicències (art. 23 i 24 LGCA). No obstant això, la progressiva liberalització del mercat ha comportat que aquesta intervenció hagi disminuït respecte de la prevista en normes anteriors.

La projecció de la definició de l'article 2.3 sobre l'article 22.3 LGCA no hauria d'oferir dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, ja que la llicència prèvia que necessiten els serveis que es prestin mitjançant ones hertzianes terrestres serà atorgada mitjançant concurs per l'autoritat audiovisual competent, sigui estatal o autonòmica, segons correspongui i, en el cas de Catalunya, pel CAC (primer paràgraf de l'art. 22.3 LGCA, art. 146.1.b EAC i art. 46 a 59, 115 i 116 LCAC).

D'altra banda, l'article 22.3 LGCA preveu l'establiment de mecanismes de col·laboració i de cooperació que assegurin la participació de les comunitats autònomes en la planificació de les llicències que habiliten per a prestar serveis de comunicació audiovisual de cobertura estatal. Això s'aplicaria també a les emissions específiques d'aquests serveis, que tenen una comunitat autònoma com a destinatària única de l'emissió.

En conseqüència, les previsions de l'article 22.3 LGCA no són contràries a la Constitució ni a l'Estatut.

3. L'article 42.4 LGCA disposa:

«En l'àmbit de cobertura estatal, l'Estat no pot reservar o adjudicar als prestadors de titularitat pública més del 25 per cent de l'espai radioelèctric disponible per al servei de televisió en l'àmbit estatal, d'acord amb el Pla tècnic nacional corresponent.

En el cas de les emissores radiofòniques d'àmbit estatal, l'Estat no pot reservar als prestadors de titularitat pública estatal més del 35% de l'espai radioelèctric disponible per al servei de radiodifusió, d'acord amb el Pla tècnic nacional corresponent.»

Sobre la utilització de l'espai radioelèctric com a instrument per a l'organització dels mitjans de comunicació per tal d'establir la proporció entre els operadors públics i els privats en la prestació i la gestió dels serveis audiovisuals, ens podem remetre al Dictamen del Consell Consultiu núm. 292, de 8 d'abril de 2009 (F III), que va tractar a bastament aquesta qüestió.

L'article 42.4 LGCA estableix limitacions d'organització de l'espai per als prestadors de servei públic audiovisual de titularitat pública. Però el precepte es dirigeix exclusivament al servei públic audiovisual d'àmbit de cobertura estatal, de manera que no afecta els serveis públics de comunicació audiovisual de la Generalitat o els d'àmbit local i, per tant, no incideix en les competències autonòmiques. Per aquesta raó, no cal entrar en ulteriors consideracions respecte d'aquest precepte.

4. L'article 45 LGCA fa referència als fins que orienten l'actuació del CEMA, que es defineix «com a autoritat independent supervisora i reguladora d'activitat dels mitjans de titularitat de l'Estat o que estiguin sota la seva competència».

Aquest precepte es restringeix a les competències de control de la comunicació audiovisual estatal i, evidentment, inclou, dins de l'activitat dels

«mitjans de titularitat de l'Estat o que estiguin sota la seva competència» (això és, els mitjans que tenen una cobertura per a tot l'Estat o supraautonòmica, d'acord amb l'art. 2.3 LGCA), les emissions audiovisuals produïdes pels centres de producció territorials, públics o privats, destinades exclusivament al públic d'una comunitat autònoma (això és, les «desconnexions»), cosa que a primera vista podria contradir les competències que corresponen al CAC, de conformitat amb l'article 146.1.b EAC.

El criteri general que guia el control de l'activitat audiovisual, d'acord amb la jurisprudència constitucional (entre d'altres, STC 108/1993, de 25 de març, FJ 3), és que qui atorga el títol habilitant (concessió o, actualment, llicència) en supervisa l'activitat. En el cas de les «desconnexions», es tracta d'emissions específiques que decideix el prestador del servei que, generalment, emet per a tot l'Estat, que és el titular del servei i el gestiona directament, o bé indirectament, perquè ha atorgat el títol habilitant a una empresa privada. En conseqüència, en el cas que ara s'examina, correspon a l'Estat la supervisió d'aquestes emissions d'un servei de comunicació d'àmbit estatal però destinades únicament a un territori autonòmic.

Seguint el que s'ha apuntat més amunt, la participació autonòmica podria servir igualment per realitzar el control de l'activitat audiovisual en les «desconnexions». En aquest sentit es pot entendre la previsió de col·laboració de l'article 47.3 LGCA, que diu:

«El Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals pot coordinar la seva activitat amb les autoritats audiovisuals europees i autonòmiques, amb les quals amb aquesta finalitat ha de subscriure convenis de col·laboració, amb especial atenció al principi d'eficiència i economia administrativa».

D'aquest article no es pot deduir que el CEMA coordini l'activitat d'altres òrgans reguladors. Es tracta d'un ús inadequat de la paraula «coordinar», ja que no indica en aquest cas que el CEMA exerceixi les seves facultats des d'un lloc preeminent ni superior des del qual es coordinin les «autoritats audiovisuals europees i autonòmiques», sinó que aquest òrgan regulador estatal coopera «amb» les altres autoritats mitjançant la subscripció de «convenis de col·laboració», salvant, doncs, l'estricta voluntarietat de les parts. En aquest sentit, una bona fórmula d'actuació, en relació amb el control de les «desconnexions» destinades al territori d'una comunitat autònoma, seria cercar, a partir d'aquest article, formes de col·laboració amb les autoritats audiovisuals autonòmiques, a les quals es pot atribuir la supervisió concreta mitjançant conveni; a banda que la col·laboració es pugui estendre a altres temes d'interès mutu.

En conseqüència, l'article 45 LGCA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

5. Finalment, cal estudiar la incidència de la definició establerta en l'article 2.3 LGCA en relació amb l'article 56 LGCA, que concreta la capacitat supervisora i sancionadora de les autoritats audiovisuals.

Concretament, l'article 56 LGCA afirma que:

«Les comunitats autònomes exerceixen les competències de supervisió, control i protecció activa per garantir el compliment del que preveu aquesta Llei i, si s'escau, la potestat sancionadora en relació amb els serveis de comunicació audiovisual l'àmbit de cobertura dels quals, sigui quin sigui el mitjà de transmissió utilitzat, no sobrepassi els límits territorials respectius. També són competents en relació amb els serveis audiovisuals que prestin directament aquestes comunitats o bé entitats a les quals n'hagin conferit la gestió dins l'àmbit autonòmic

corresponent.»

Aquest article, a diferència dels anteriors, no es refereix explícitament a l'àmbit de cobertura estatal, sinó a l'autonòmic. En aquest sentit, es refereix als serveis de comunicació «l'àmbit de cobertura dels quals, sigui quin sigui el mitjà de transmissió utilitzat, no sobrepassi els límits territorials respectius», que són tant els que presten operadors de caràcter privat per al públic d'una comunitat autònoma, com els serveis audiovisuals «que prestin directament aquestes comunitats o bé entitats a les quals n'hagin conferit la gestió dins l'àmbit autonòmic corresponent», que comprèn els serveis públics de comunicació audiovisual de la comunitat autònoma o els d'àmbit local.

La STC 108/1993 (FJ 3), corroborada per la STC 127/1994, de 5 de maig (FJ 8), afirma que l'exercici de la policia administrativa ha de correspondre a l'entitat que tingui la competència per a l'atorgament de la concessió (ara llicència) per a la gestió del servei de comunicació. Així mateix, pot adoptar normes sancionadores qui tingui la competència sobre la matèria substantiva (STC 87/1985, de 16 de juliol, FJ 8 i 196/1996, de 28 de novembre, FJ 3; així com DCC núm. 287, de 19 de febrer de 2008, F II). Aquesta jurisprudència és aplicable als serveis de comunicació de titularitat estatal que tenen una comunitat autònoma com a destinatària específica de l'emissió i que, com hem dit també respecte dels articles 22.3 i 45 LGCA, són propicis per articular formes de col·laboració entre les comunitats autònomes i l'Estat.

En conseqüència, l'article 56 LGCA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Quart. El caràcter de les bases a la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual

Com s'ha avançat, en aquest Fonament Jurídic s'examinaran els preceptes de la Llei que, segons el Govern de la Generalitat, podrien suposar un excés per part del legislador estatal a l'hora de dictar la legislació bàsica d'acord amb l'article 149.1.27 CE. Es procedirà, doncs, a determinar si els preceptes sol·licitats excedeixen de l'abast de les bases estatals en la matèria i la seva conformitat amb les competències estatutàries assumides en els apartats 1.b i 2 de l'article 146 EAC. Per efectuar aquesta operació hem de descartar prèviament la concurrència d'altres títols competencials, cosa que farem en cada cas en relació amb els preceptes sobre els quals poden incidir diferents règims competencials.

D'acord amb la disposició final sisena LGCA, «[a]questa Llei es dicta a l'empara de la competència de l'Estat per dictar legislació bàsica del règim de premsa, ràdio i televisió recollida a l'article 149.1.27 de la Constitució», tot i que també cita expressament l'article 149.1.21 CE per a alguns preceptes concrets, que no figuren en la sol·licitud del Dictamen. Per tant, el criteri delimitador que operarà serà el de l'article 149.1.27 CE i els corresponents preceptes estatutaris precitats, sempre que els articles sol·licitats de la Llei estableixin aquest caràcter de norma bàsica. Atès que l'article 1 LGCA adverteix que la Llei també pot ser norma reguladora de la competència exclusiva de l'Estat per organitzar els mitjans de comunicació dels quals n'és el titular, cal examinar els preceptes de forma individualitzada per establir, en cada cas, quin criteri és el prevalent.

1. Primerament, examinarem els articles 7 i 8 LGCA, que tracten els drets del menor i de les persones amb discapacitat, respectivament, i que s'insereixen dins de l'àmbit competencial de la comunicació audiovisual, però que la sol·licitud del Dictamen considera emmarcats en altres títols competencials, concretament en els de l'article 166 EAC, relatius a la protecció del menor i als serveis socials (apts. 3 i 1, respectivament).

Al nostre parer, les prescripcions d'aquests preceptes, tant pel que fa al seu objecte com a la seva finalitat principal, fan referència a la comunicació audiovisual, tot i que en relació amb principis i drets constitucionals concrets. De fet, s'insereixen en aquesta Llei estatal que, amb la finalitat de transposar la Directiva comunitària 2007/65/CE, d'11 de desembre (que, com hem vist, és una modificació de la primigènia Directiva 89/552/CEE, de 3 d'octubre, anomenada també Directiva de serveis de comunicació audiovisual o també de televisió sense fronteres), participa de la perspectiva general de regulació de la comunicació televisiva.

Així, a tall d'exemple, són clarament unes previsions que s'inscriuen en l'àmbit de la regulació del camp audiovisual, i no de la protecció de menors, el paràgraf cinquè de l'article 7.2 quan diu «Tots els prestadors de serveis de comunicació audiovisual televisiva, inclosos els de petició, han d'utilitzar, per a la classificació per edats dels seus continguts, una codificació digital que permeti l'exercici del control parental»; l'article 7.4 quan afirma que «L'autoritat audiovisual competent ha de promoure entre els prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiva l'impuls de codis de conducta en relació amb la comunicació comercial audiovisual inadequada, que acompanyi els programes infantils o s'hi inclogui, d'aliments i begudes [...] per als quals no és recomanable una ingesta excessiva en la dieta total»; o encara el segon paràgraf de l'article 8.4 que exigeix que «[a]mb l'objecte de garantir la qualitat del servei i la satisfacció de les persones destinatàries, els prestadors del servei de comunicació audiovisual s'han d'atenir, en l'aplicació de les mesures d'accessibilitat, a les normes tècniques vigents en cada moment en relació amb la subtitulació, l'emissió en llengua de signes i l'audiodescripció».

a) L'article 7 LGCA tracta qüestions diverses relacionades amb els drets del menor, que s'inclouen de forma primordial dins de la matèria dels mitjans de comunicació audiovisual (art. 149.1.27 CE i 146.2 EAC), en tant que la seva

orientació material és assolir un equilibri entre les mesures per protegir els drets del menor i el dret fonamental a la llibertat d'expressió en relació amb els serveis de comunicació audiovisual, raó per la qual aquesta regulació se situa en l'article 146.2 EAC i no en el 166.3 EAC.

Pertoca ara analitzar si l'Estat s'ha excedit o no en l'exercici de la seva competència, particularment pel que fa a l'establiment de les franges horàries que s'efectua en els paràgrafs 2, 3 i 6 de l'article 7.2 LGCA. En aquest sentit, una determinació massa precisa dels horaris podria excedir del que poden contenir unes bases, pel fet que no permetrien cap mena de desenvolupament legislatiu complementari ni constituïrien un principi regulador.

L'article 7 LGCA porta causa de l'article 22 de la Directiva 2007/65/CE (actual art. 27 Directiva 2010/13/UE), que té un contingut molt més limitat que el precepte estatal i no entra en una regulació tan detallada.

Les directives comunitàries incorporen un mínim regulador que els estats membres, en el nostre cas l'Estat espanyol o les comunitats autònomes, transposaran d'acord amb el repartiment intern de competències, segons una reiterada jurisprudència constitucional. Entre d'altres, la STC 146/1996, de 19 de setembre (FJ 2), que recorda que la translació de la normativa comunitària derivada ha de seguir els criteris constitucionals i estatutaris de repartiment competencial, els quals no resulten alterats per la promulgació de normes comunitàries.

Per tant, seguint aquesta doctrina jurisprudencial:

«[...] la ejecución del Derecho comunitario corresponde a quien materialmente ostente la competencia según las reglas del Derecho interno, puesto que "no existe una competencia específica para la

ejecución del Derecho comunitario".» (STC 146/1996, FJ 2 i, en el mateix sentit, STC 236/1991, FJ 9; 33/2005, FJ 3; 96/2002, FJ 10; 21/1999, FJ 1 o 252/1988, FJ 3)

Per aquesta raó, l'article 4 de la Directiva 2010/13/UE diu que els estats membres poden emanar unes disposicions més «estrictes o detallades», cosa que faran seguint el principi comunitari d'autonomia institucional, en virtut del qual, quan les disposicions de les normes comunitàries reconeixin poders als estats membres o els imposin obligacions per a l'aplicació del Dret comunitari, la forma en què s'exerciran aquests poders i s'executaran les corresponents obligacions dependrà únicament del sistema constitucional de cada estat membre (art. 4.2 TUE).

Per aquest motiu, d'una banda, «la calificación como materialmente básicas de las disposiciones impugnadas [...] no depende de que reproduzcan o no prescripciones de la Directiva comunitaria, ni de que incorporen o no opciones abiertas por la misma, sino de si cabe o no conceptualizarlas como materialmente básicas de acuerdo con la doctrina de este Tribunal recaída en torno al alcance de lo básico» (STC 13/1998, de 22 de gener, FJ 3).

I, de l'altra, per a la interpretació del sistema de distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes, «prestar atención a cómo se ha configurado una institución por la Directiva comunitaria puede ser no sólo útil, sino incluso obligado para aplicar correctamente sobre ella el esquema interno de distribución competencial, máxime cuando la institución o las técnicas sobre las que versa la disputa carecen de antecedentes en el propio Derecho interno» (STC 13/1998, FJ 3).

D'aquesta manera, centrant el nostre examen en les prescripcions més detallistes de l'article 7, entenem que no són contràries als articles 149.1.27 CE i 146.2 EAC les previsions de franges horàries següents: la primera,

continguda en l'incís «només es poden emetre entre les 22 i les 6 hores» (del paràgraf segon de l'art. 7.2 LGCA); la segona, en l'incís «s'estableixen tres franges horàries considerades de protecció reforçada prenent com a referència l'horari peninsular: entre les 8 i les 9 hores i entre les 17 i les 20 hores en el cas dels dies laborables i entre les 9 i les 12 hores dissabtes, diumenges i festes d'àmbit estatal» (del paràgraf tercer de l'art. 7.2 LGCA); i, a l'últim, els incisos «només es poden emetre entre la una i les cinc del matí», relatiu als programes dedicats a jocs d'atzar i apostes, i «només es poden emetre entre les 22 i les 7 del matí», relatiu al contingut relacionat amb l'esoterisme i les paraciències (del paràgraf sisè de l'art. 7.2 LGCA).

Aquestes previsions són normes bàsiques, dictades d'acord amb l'article 149.1.27 CE. En la mesura que una norma autonòmica les pot desenvolupar per protegir més el menor, no envaeixen les competències atribuïdes a la Generalitat per l'article 146.2 EAC.

Igualment, no s'entén contrària a la Constitució ni a l'Estatut (art. 149.1.27 i 146.2, respectivament) la fixació dels dies concrets en els quals es limita la programació, tal com apareix en el paràgraf quart de l'article 7.2 LGCA, que diu: «És aplicable la franja de protecció horària de dissabtes i diumenges als següents dies: 1 i 6 de gener, Divendres Sant, 1 de maig, 12 d'octubre, 1 de novembre i 6, 8 i 25 de desembre.» Aquest precepte recull els dissabtes i els dies festius, i permet afegir altres dies festius de caràcter autonòmic, així com jornades no lectives, segons ho decideixi el legislador autonòmic corresponent.

A més a més, en l'article 7 LGCA, hi ha diverses mencions a «l'autoritat audiovisual» (paràgraf cinquè de l'apt. 2; apt. 4 i paràgraf tercer de l'apt. 6), les quals s'entendran referides al CAC, en tant que òrgan regulador i de control de les emissions a Catalunya, en virtut dels articles 82 i 146.1.b EAC.

El paràgraf primer de l'article 7.6 LGCA preveu que:

«Tots els productes audiovisuals distribuïts a través de serveis de comunicació audiovisual televisiva han de disposar d'una qualificació per edats, d'acord amb les instruccions sobre la seva gradació que dicti el Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals.»

El precepte estableix una obligació adreçada als prestadors del servei de comunicació audiovisual televisiva per tal de garantir els drets del públic i, específicament, els drets del menor. No hi ha dubte que, en aquest incís, la disposició pot enquadrar-se sense dificultat, com fa la LGCA, dins de la normativa bàsica per a la comunicació audiovisual i, per tant, està emparada pel títol competencial de l'article 149.1.27 CE. El precepte preveu, així mateix, que aquesta obligació, consistent en la qualificació per edats dels productes audiovisuals, s'haurà de complir d'acord amb unes instruccions sobre la seva gradació, atribuint al CEMA la potestat per dictar-les. Ara bé, a la vista de l'àmbit de competència d'aquest organisme estatal, que actua com a «autoritat independent supervisora i reguladora de l'activitat dels mitjans de titularitat de l'Estat o que estiguin sota la seva competència» (art. 45 LGCA), es dedueix que la potestat normativa que l'article 7.6 li atribueix només la podrà exercir en relació amb els productes audiovisuals distribuïts mitjançant serveis de comunicació audiovisual televisiva de cobertura estatal, però no en relació amb els distribuïts mitjançant serveis que no tenen tal caràcter. La potestat per dictar les esmentades instruccions en relació amb aquests darrers productes audiovisuals correspon a les autoritats audiovisuals autonòmiques que, en el cas de Catalunya, seria el CAC, a l'empara de l'article 146.1.b EAC. Aquesta conclusió també es desprèn de la disposició final sisena LGCA, quan estableix que les previsions de la mateixa Llei, aplicables a totes les comunitats autònomes, han de respectar «en tot cas, les competències exclusives i compartides en matèria de mitjans de comunicació i d'autoorganització que els atribueixen els estatuts d'autonomia

respectius». En conseqüència, no es pot fer cap retret d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat a l'article 7.6 LGCA, ja que s'entén que la potestat normativa que s'atribueix al CEMA (les instruccions sobre la qualificació per edats) la pot exercir únicament en relació amb els productes audiovisuals distribuïts mitjançant serveis de comunicació audiovisual televisiva de cobertura estatal.

b) L'article 8 LGCA, relatiu als drets de les persones amb discapacitat, té un contingut més flexible que l'article anterior, ja que no determina un horari precís, sinó que, per contra, fixa un percentatge sobre la programació («subtituli el 75% dels programes», art. 8.2 LGCA) o un mínim de temps d'emissió («almenys amb dues hores audiodescrites a la setmana», art. 8.2 i 8.3 LGCA). Això anterior s'adequa a la consideració de l'abast que han de tenir les bases, atès que, en aquest cas, permet un marge d'actuació autonòmica força ampli per tal de millorar el dret d'accés de les persones discapacitades als mitjans de comunicació audiovisual.

En conseqüència, l'article 8 LGCA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

2. La sol·licitud qüestiona també la constitucionalitat de la disposició final sisena LGCA, en relació amb la secció 2a del capítol II, del títol II, excepte el seu article 18; això és, sol·licita si la designació com a bàsics dels articles 13 a 17 LGCA s'adiu o no amb l'article 157 EAC, que estableix la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya sobre la regulació de l'activitat publicitària, en comptes de l'article 146 EAC.

Segons el nostre parer, tot i que els articles esmentats tenen connexió amb la matèria estatutària de publicitat i alguns es refereixen de forma complementària a la normativa sobre publicitat (com ara l'art. 13.1 LGCA), no considerem que hagin de ser inserits en aquest àmbit, atès que el seu contingut és primordialment comunicatiu. En efecte, els articles 13 a 17

LGCA es refereixen a diferents drets dels prestadors del servei de comunicació audiovisual a realitzar comunicacions comercials, de manera que l'aspecte publicitari hi apareix en un segon terme. La regulació objecte del Dictamen és més una ordenació dels temps d'emissió audiovisual, que no pas del contingut publicitari de les emissions. En conseqüència, els preceptes esmentats s'han d'examinar en funció de la seva compatibilitat amb l'article 149.1.27 CE i el precepte estatutari corresponent.

Com succeïa també en relació amb els articles 7 i 8 LGCA, els articles 13 a 17 tenen com a finalitat, en general, la transposició de la Directiva 2007/65/CE (reproduïda actualment en aquests aspectes per la Directiva 2010/13/UE), de forma que la concreció i el detall de moltes de les seves prescripcions respon a la transcripció literal de preceptes comunitaris orientats a la comunicació audiovisual, malgrat tinguin en comú una connexió de caràcter secundari amb les qüestions publicitàries.

a) En relació amb l'article 13 LGCA, que es refereix al dret a crear canals de comunicació comercial i programes o anuncis d'autopromoció, solament el seu apartat segon pot presentar algun dubte d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat pel que fa a l'abast de les bases.

Concretament, l'article 13.2 LGCA diu:

«Els prestadors del servei de comunicació audiovisual tenen el dret a emetre programes que informin sobre la seva programació o anuncis dels seus propis programes i els productes accessoris derivats directament dels esmentats programes.

Aquests programes i anuncis no s'han de considerar comunicació comercial als efectes d'aquesta Llei. No obstant això, per a la comunicació audiovisual televisiva, el temps dedicat als anuncis publicitaris sobre els seus propis programes i productes no pot superar

els 5 minuts per hora de rellotge i els seus continguts estan subjectes a les obligacions i prohibicions establertes amb caràcter general per a la publicitat comercial.»

En particular, entenem que l'incís «no pot superar els 5 minuts per hora de rellotge», del segon paràgraf de l'article 13.2 LGCA, presenta la particularitat que no està incorporat a la Directiva 2007/65/CE (art. 18.2) ni tampoc a la Directiva 2010/13/UE (art. 23.2). Es tracta, però, d'una norma bàsica, a l'empara de l'article 149.1.27 CE, que permet un cert desenvolupament autonòmic, pel fet que fixa un límit que no es pot sobrepassar però que, en canvi, consent establir normativament un temps d'autopromoció més breu.

En conseqüència, l'incís «no pot superar els 5 minuts per hora de rellotge» del segon paràgraf de l'article 13.2 LGCA és constitucional i estatutari.

b) L'article 14 LGCA regula el dret a emetre missatges publicitaris i també fa una menció a un temps determinat d'emissió.

Els paràgrafs segon i tercer de l'article 14.1 LGCA fan referència a «12 minuts de missatges publicitaris per hora de rellotge», prescripció que coincideix amb el 20% d'una hora que han marcat les successives Directives comunitàries (art. 18.1 Directiva 2007/65/CE i art. 23.1 Directiva 2010/13/UE). Per tant, el legislador català haurà de seguir aquesta prescripció a l'hora de regular aquesta matèria concreta.

La mateixa conclusió es podria aplicar a altres concrecions que es formulen a la Llei, com les referències als «trenta minuts» del paràgraf segon de l'article 14.4 LGCA, que recullen una prescripció comunitària (art. 11.2 Directiva 2007/65/CE i art. 20.2 Directiva 2010/13/UE), que haurà de ser atesa directament pel legislador autonòmic.

D'altra banda, mereix algun comentari particular l'exclusió d'una modalitat de publicitat televisada, la telepromoció, del còmput ordinari que es fa en el paràgraf tercer de l'article 14.1 LGCA, en el qual s'afirma que:

«s'ha d'excloure del còmput la telepromoció quan el missatge individual de la telepromoció tingui una durada clarament superior a la d'un missatge publicitari i el conjunt de telepromocions no superi els 36 minuts al dia, ni els 3 minuts per hora de rellotge»

Aquesta prescripció no està emparada en les exclusions de l'article 23.2 de la Directiva 2010/13/UE (ni de l'article 18.2 Directiva 2007/65/CE) i, a més, és contrària a la interpretació que va fer la STJCE de 12 de desembre de 1996 sobre aquesta qüestió. D'acord amb aquesta Sentència, les telepromocions pertanyen al grup de les formes publicitàries que requereixen una duració més llarga que els anuncis o els missatges publicitaris. Per aquesta raó, i perquè així ho permetia expressament l'originària Directiva 89/552/CEE per al cas d'«ofertes al públic realitzades directament, per vendre, comprar o alquilar productes, o bé para prestar serveis», el Tribunal accepta que s'ampliï la regla general del temps d'emissió de publicitat per hora de rellotge fins a un topall màxim d'un 20% (art. 18.2). En aquest sentit, afegeix que, altrament, aquesta norma comunitària no permet ampliar aquest darrer percentatge màxim en cap altre cas no previst expressament, ja que només s'autoritza els estats membres a adoptar normes més estrictes per a la definició dels tipus de publicitat que poden gaudir del temps d'emissió addicional (punt 36).

Per tant, tot i que aquest incís del paràgraf tercer de l'article 14.1 LGCA no sembla incorporar correctament la normativa comunitària a l'ordenament intern, no ens correspon pronunciar-nos sobre aquest extrem pel fet que el Dret comunitari no és cànon o paràmetre directe de constitucionalitat (en aquest sentit, per totes, STC 13/1998, de 22 de gener, FJ 3).

Ultra això, l'article 14.3 LGCA estableix igualment que:

«En l'emissió de publireportatges, telepromocions i, en general, de les formes de publicitat diferents dels anuncis televisius que, per les característiques de la seva emissió, podrien confondre l'espectador sobre el seu caràcter publicitari, s'ha de superposar, permanentment i de forma clarament llegible, una transparència amb la indicació "publicitat".»

L'expressió «una transparència amb la indicació "publicitat"» pressuposa l'obligatorietat d'advertir que es tracta d'una emissió de publicitat, amb el propòsit que l'espectador no pugui confondre distintes formes de publicitat, com ara els publireportatges o les telepromocions, amb una informació neutral. En aquest sentit, les comunitats autònomes podran incloure una indicació amb el missatge concret que considerin més aclaridor, ja que la determinació d'un missatge específic podria conculcar l'abast de les bases (en aplicació de la doctrina jurisprudencial expressada, en un àmbit semblant, per la STC 87/1987, de 2 de juny, FJ 5). Així entesa, l'expressió «una transparència amb la indicació "publicitat"» de l'article 14.3 LGCA no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

Finalment, com s'ha dit amb relació a altres preceptes ja estudiats, l'al·lusió de l'article 14.2 LGCA a l'autoritat audiovisual competent es refereix, als nostres efectes, al CAC.

c) L'article 15.2 LGCA tracta del dret a emetre programes de venda i conté una referència sobre la durada mínima ininterrompuda «de 15 minuts» que han de tenir aquests programes, però, com ha succeït en altres articles, es correspon amb una opció comunitària europea (art. 18.bis Directiva 2007/65/CE i art. 24 Directiva 2010/13/UE) que la Generalitat de Catalunya

ha de respectar.

d) Això mateix succeeix en relació amb els apartats primer i segon de l'article 16 LGCA, sobre el dret al patrocini, o amb l'apartat segon de l'article 17 LGCA, sobre el dret a l'emplaçament de productes, els quals imposen límits o condicionants als esmentats drets que estan emparats per la normativa comunitària, que té la mateixa orientació (art. 3 *septies*.1.c i 4, i art. 3 *octies* Directiva 2007/65/CE, respectivament, i art. 10.4 i 10.1.c, i art. 11 Directiva 2010/13/UE).

En conseqüència, la disposició final sisena LGCA, en relació amb els articles 13 a 17, no presenta cap tacha d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat.

3. Hem de considerar encara un altre grup de preceptes que tenen en comú el fet de referir-se als prestadors públics del servei de comunicació audiovisual i que parteixen de la consideració del servei públic de comunicació audiovisual esmentat com a servei essencial d'interès econòmic general (art. 40.1 LGCA), que comporta una certa intervenció de l'autoritat competent. Es tracta dels sol·licitats articles 41.1, 41.2 i 43.3 LGCA, als quals farem esment a continuació.

a) L'article 41.1 LGCA es refereix majoritàriament a la funció del servei públic audiovisual estatal i al seu control. Ara bé, el paràgraf primer del precepte esmentat també és aplicable als serveis públics audiovisuals autonòmics quan diu:

«Els objectius generals de la funció de servei públic s'han d'establir normativament per a un període de nou anys. El seu desenvolupament i concreció per a tots i cadascun dels seus canals, s'ha de portar a terme per a terminis inferiors, mitjançant la subscripció per l'Estat i les comunitats autònomes, en els àmbits de competència respectius, dels

corresponents contractes programa, per identificar de manera expressa els continguts de servei públic, en particular s'han de concretar els percentatges de gèneres de programació, que s'hagin d'emetre en els canals gestionats per un mateix prestador.»

Aquest precepte estableix dos mandats temporals per a àmbits d'actuació diferents. El primer consisteix en l'estipulació d'un termini de nou anys per a «establir normativament» els objectius generals de la funció de servei públic i, el segon, en la prescripció que el desenvolupament i la concreció dels esmentats objectius s'haurà de portar a terme mitjançant els contractes programa «per a terminis inferiors». Pel que fa a l'àmbit autonòmic, s'ha d'entendre que el període de nou anys s'estableix com una mesura destinada a donar estabilitat als objectius generals del sector audiovisual i a facilitar el seu assoliment i, en la mesura que no condiciona ni determina a quin òrgan autonòmic correspon establir-los ni per quin mitjà «normatiu», considerem que no excedeix del que poden ser unes bases dictades a l'empara de l'article 149.1.27 CE. Quant a la següent previsió temporal, que actua sobre el caràcter plurianual dels contractes programa, atès que l'expressió «s'ha de portar a terme per a terminis inferiors» permet un marge de decisió en aquest tram temporal fins a nou anys, tampoc no suposa una extralimitació de les normes bàsiques estatals abans citades. En conseqüència, estimem que tant l'incís «per a un període de nou anys» com que «[e]l seu desenvolupament i concreció per a tots i cadascun dels seus canals, s'ha de portar a terme per a terminis inferiors», ambdós del paràgraf primer de l'article 41.1 LGCA, són compatibles amb la Constitució i l'Estatut.

b) L'article 41.2 LGCA disposa que:

«Correspon a les Corts Generals, els parlaments autonòmics, les autoritats audiovisuals competents i, si s'escau, als òrgans de govern local, el control de la gestió i del compliment de la funció de servei

públic.»

Aquest precepte es dedica merament a enunciar i llistar els òrgans i les institucions que poden intervenir en el control de la gestió i del compliment de la funció de servei públic, cadascun en l'àmbit de la seva competència, tot permetent una diversitat autonòmica de models audiovisuals. Per tant, l'article 41.2 LGCA no és contrari a l'article 149.1.27 CE ni a l'article 146.1.b EAC.

c) A l'últim, l'article 43 LGCA, rubricat genèricament: «Regulació del finançament dels prestadors del servei públic de comunicació audiovisual», en el seu apartat tercer, prohibeix dedicar canals exclusivament a emetre comunicació comercial als prestadors de televisió de titularitat pública, els quals poden emetre en obert canals generalistes o temàtics (art. 40.2 LGCA).

Aquesta limitació explicita una qüestió relativa al model de televisió pública que la Llei conté i, consegüentment, es pot encabir dins de les bases estatals que es poden dictar en funció dels articles 149.1.27 CE i 146.2 EAC. La seva finalitat és assegurar que l'oferta realitzada pels prestadors de titularitat pública s'adeqüi a la naturalesa de servei públic de la seva actuació, tal com aquest ha estat precisat en l'article 40 de la Llei dictaminada. En efecte, el servei públic de comunicació audiovisual «té com a missió difondre continguts que fomentin els principis i valors constitucionals, contribuir a la formació d'una opinió pública plural, donar a conèixer la diversitat cultural i lingüística d'Espanya, i difondre el coneixement i les arts», la qual cosa exigeix «programacions diverses i equilibrades per a tot tipus de públic».

És fàcilment comprensible que els canals dedicats de forma exclusiva a la comunicació comercial no tinguin cabuda en el concepte de servei públic essencial que acabem d'exposar. Consegüentment, la prohibició establerta per l'article 43.3 LGCA es pot entendre com una norma bàsica, necessària

per a garantir l'esmentat caràcter de servei públic.

En conseqüència, l'apartat tercer de l'article 43 LGCA no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

4. Finalment, la disposició transitòria catorzena LGCA afirma que:

«1. Els serveis de comunicació comunitaris sense ànim de lucre que estaven en funcionament amb anterioritat a l'1 de gener de 2009, a l'empara de la disposició addicional divuitena de la Llei 56/2007, de mesures d'impuls de la societat de la informació (LISI), opten a llicències o autoritzacions en l'àmbit de cobertura en què estaven prestant la seva activitat.

2. Respectant els àmbits competencials existents, tant el procediment de concessió de la llicència com la concreció del marc d'actuació dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre s'han de desplegar per reglament en un termini màxim de dotze mesos des de l'entrada en vigor d'aquesta Llei.»

Aquesta disposició completa l'article 32 LGCA, dedicat als serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre.

La qüestió que planteja dubtes, en relació amb l'article 146.2 EAC, és la remissió reglamentària que conté l'apartat segon de l'esmentada disposició transitòria catorzena LGCA, si es fa sense acotar prèviament l'abast general del que és bàsic «ja que, en cas contrari, el Govern assumiria no la tasca complementària que li és pròpia, sinó la delimitadora o definidora de competències» (segons es deia en el DCC 231, de 22 de juliol de 2002, F II.B.d).

En el cas que ara es dictamina, les bases relatives als serveis de comunicació

comunitaris sense ànim de lucre estan previstes en l'article 32 LGCA, tant pel que fa al procediment de concessió de la llicència, que actua com a títol habilitant per a la prestació d'aquests serveis, com pel que fa al seu marc d'actuació. A més, l'apartat segon de la disposició catorzena s'inicia amb l'expressió «[r]espectant els àmbits competencials existents [...]», per la qual cosa s'ha d'entendre que tant el procediment de concessió de la llicència com la concreció del marc d'actuació dels serveis de comunicació audiovisual comunitaris sense ànim de lucre, un cop acomplerts els objectius de l'article 32 LGCA, es desplegaran per reglament autonòmic, sens perjudici d'allò que amb caràcter general pugui precisar també la llei autonòmica respecte d'aquests serveis. D'aquesta manera, la disposició transitòria catorzena LGCA no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments Jurídics precedents, formulem la següent

CONCLUSIÓ

Els articles 2.3, 7, 8, 22.3, 41.1 i .2, 42.4, 43.3, 45 i 56, la disposició transitòria catorzena i la disposició final sisena, en relació amb els articles 13 a 17, de la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual, no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.