



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

GACETA DE MADRID

Depósito Legal M. 1 - 1958

Año CCCXXI

Martes 14 de abril de 1981

Suplemento al núm. 89

SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL			
Sala Segunda. Recurso de amparo n.º 211/80.—Sentencia de 16 de marzo de 1981.	1	Sala Primera. Recurso de amparo n.º 107/80.—Sentencia de 31 de marzo de 1981.	9
Sala Primera. Recurso de amparo n.º 105/80.—Sentencia de 30 de marzo de 1981.	5	Sala Primera. Recurso de amparo n.º 47/80.—Sentencia de 6 de abril de 1981.	13
Sala Segunda. Recurso de amparo n.º 220/80.—Sentencia de 30 de marzo de 1981.	6	Corrección de erratas en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 47, de fecha 24 de febrero de 1981.	16

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8592

Sala Segunda. Recurso de amparo n.º 211/80.—Sentencia de 16 de marzo de 1981.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente, don Plácido Fernández Viagas y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por don Alfredo Feliú Corcuera, don Manuel González Gómez, don Francisco Pedro Ezquiaga Calvo, don Manuel Vázquez Martín, doña Gregoria Martínez de Odoñana y López de Arbina, don Gorka Joseba Reizabál Arruabarrena, don Sebastián Valencia Abete, don Miguel Vidaurre Alonso, don Antonio Ruiz Cervero, doña Paloma González de Amezúa Carrión, don Antonio González González, doña María Francisca Fernández Vallés y don José Benigno Rey Rodríguez, representados por la Procurador doña María Luisa Ubeda de los Cobos, bajo la dirección del Abogado don Joaquín Ruiz-Giménez Cortés, contra acuerdo del Consejo de Dirección del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado por el que se suspendió la publicación de los diarios «La Voz de España» y «Unidad», de San Sebastián, y las sentencias desestimatorias pronunciadas por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo en los recursos intentados contra dicho acuerdo. Han comparecido el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente.

I. ANTECEDENTES

1. El día 12 del pasado mes de noviembre, la Procurador de los Tribunales doña María Luisa Ubeda de los Cobos, actuando en nombre y representación de don Alfredo Feliú Corcuera y otras doce personas, todos ellos periodistas de profesión, interpuso ante este Tribunal recurso de amparo contra la sentencia dictada por el Tribunal Supremo (Sala III) el 25 de septiembre de 1980 (recurso de apelación 36753/80), así como contra el acuerdo del Consejo de Dirección del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado por el que se suspendió la publicación de los diarios «La Voz de España» y «Unidad», ambos de San Sebastián. Dicho acuerdo, de fecha 14 de febrero de 1980, priva —dice la recurrente— del derecho a la libertad de expresión a sus poderdantes. Solicita, en consecuencia, que se declare la nulidad de ese acuerdo y de la indicada sentencia, se restablezca a sus mandantes en la

integridad de su derecho y se adopten, en su caso, las medidas apropiadas para su conservación.

2. Fundamentan sustancialmente los recurrentes su pretensión en la consideración de que, siendo todos ellos periodistas en activo, integrados en la plantilla de los diarios «La Voz de España» y «Unidad», ambos de San Sebastián, la suspensión indefinida (de hecho supresión definitiva) de estos periódicos lesiona los derechos y libertades que les otorga el artículo 20 (apartados 1, a) y d), y apartado 2) de la Constitución. A su juicio, la importante labor informativa y crítica llevada a cabo por ellos en Guipúzcoa, a través de los mencionados diarios, sobre todo a partir de 1977, desaparece al desaparecer dichos periódicos, privando así a los periodistas que formaban su plantilla de su libertad de expresión, pues éstos se encuentran en la imposibilidad de encontrar en la misma provincia de su residencia análogos órganos de prensa en donde seguir ejerciendo ese derecho fundamental, que si importante para todos, lo es más aún para quienes ejercen la profesión periodística.

3. A juicio de los recurrentes, además, es verosímelmente el contenido de esa labor informativa y crítica, y, en concreto, algunas de las críticas por ellos (o algunos de entre ellos) formuladas acerca de las conductas o actitudes de algunos partidos políticos y de ciertos órganos de la Administración, lo que realmente movió al Consejo de Dirección del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado (MCSE) a suprimir dichos periódicos, y no como en el acuerdo de suspensión indefinida o supresión se dice, la necesidad de eliminar las elevadas pérdidas económicas a que su publicación daba lugar, pues no hay pruebas ni de la existencia de tales pérdidas, ni de existir, de su cuantía y de su génesis.

4. Adicionalmente argumentan los recurrentes que tanto el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el artículo 10 de la Convención Europea para la salvaguarda de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales exigen que toda restricción a la libertad de expresión se haga precisamente mediante Ley y que la restricción sólo es admisible cuando su razón de ser está en la necesidad de tutelar alguno de los bienes jurídicos que en dichos preceptos se enumeran. Frente a esta exigencia, el acuerdo de suprimir dichos diarios ni tiene rango legal, ni está motivado expresamente por la necesidad de proteger alguno de esos bienes jurídicos, sino sólo —se dice— por la de eliminar pérdidas cuantiosas.

5. A mayor abundamiento, y en el mismo orden de ideas, aducen los recurrentes que el acuerdo impugnado, en cuanto persigue un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, constituye un claro supuesto de fraude de ley.

6. El acuerdo en cuestión, como otros semejantes por los que se han suprimido, en diferentes provincias, diversos pe-

riódicos de los que era titular el mismo Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado, viola también —dicen los recurrentes— el artículo 20.3 de la Constitución, que ordena que ha de hacerse por Ley la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier Ente público y se ha de garantizar el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Estos acuerdos se han adoptado, en efecto, en ausencia de la prevista regulación legal y en contra de la finalidad asignada a ella.

7. Por último, aducen los recurrentes, la Audiencia Nacional, ante la que inicialmente se recurrió frente al acuerdo que ahora se impugna en amparo, al rechazar la prueba propuesta para evidenciar la inanidad de las supuestas pérdidas económicas con que dicho acuerdo se justificaba, produjo indefensión de los recurrentes, violando con ello el derecho que el artículo 24 de la Constitución garantiza.

8. La lesión sufrida por los recurrentes en su derecho a la libertad de expresión no ha sido remediada ni por la Audiencia Nacional, que, por sentencia de 15 de julio de 1980, desestimó el recurso presentado, entendiéndolo que el acto impugnado no afectaba a la libertad de expresión constitucionalmente garantizada, ni por el Tribunal Supremo que, en la citada sentencia de 25 de septiembre del mismo año, desestimó, a su vez, el recurso de apelación interpuesto contra la de la Audiencia Nacional, confirmando en todos sus extremos.

9. Por providencia de 3 de diciembre de 1980, la Sección acordó admitir a trámite el recurso, requerir a la Subsecretaría del Ministerio de Cultura para que, en el plazo de diez días remita a este Tribunal las actuaciones que indujeran al acuerdo impugnado e interesar de los Presidentes de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo el envío, en el mismo plazo, de las actuaciones ocasionadas, respectivamente, por el recurso número 12382/80 (Sección 1.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional) y el recurso de apelación número 38753/80 (Sala Tercera del Tribunal Supremo).

10. Recibidas las actuaciones a que se hace referencia en el apartado anterior, la Sección, por providencia de 14 de enero de 1981 acordó dar vista de las mismas a la representante de los recurrentes, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal para que, en uso de lo dispuesto en el artículo 52 LOTC, hicieran las alegaciones que estimasen procedentes, que todos ellos efectuaron dentro del plazo común de veinte días que se les señaló.

11. En su escrito de alegaciones, firmado junto con el Procurador, por el Letrado señor Ruiz-Giménez Cortés, los recurrentes reiteran los argumentos ya expuestos en su inicial escrito. Insisten en el hecho de que el acuerdo de supresión, adoptado en ausencia de algunos miembros del Consejo de Dirección del Organismo autónomo y sin que existieran los estudios e informes necesarios ni se hubieran realizado consultas previas legalmente preceptivas, viola su libertad de expresión, «dado que no existen en aquella región periódicos equivalentes de carácter público y con la garantía de pluralidad ideológica que «La Voz de España» y «Unidad», de San Sebastián, proporcionaban». Esa violación no queda sanada por el hecho de que se les haya «garantizado sus derechos administrativos como funcionarios del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado o sus derechos laborales como contratados», pues son cuestiones absolutamente heterogéneas, y lo que aquí se discute no es esa especie de «novación a la fuerza», sino el despojo de un derecho fundamental

Aducen nuevamente que el acuerdo de suspensión indefinida o supresión implica una violación de la reserva de ley contenida en el artículo 20.3 de la Constitución y sostienen que, en razón de tal reserva, y de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición derogatoria tercera de la Constitución, es forzoso entender que todas las normas anteriores a ésta y que han servido de base para la adopción del acuerdo impugnado (en especial el Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril; los Reales Decretos 708/1977, de 15 de abril; 1281/1977, de 2 de junio, y 2321/1978, de 25 de agosto, así como la Orden ministerial de 20 de junio de 1977) han de considerarse contrarios a la Constitución y, en consecuencia, derogados.

Repiten su convicción de que el acuerdo que impugnan constituye un fraude de la Ley por infringir lo estatuido categóricamente en el artículo 20.3 de la Constitución, y desarrollan, por último, el argumento ya antes utilizado de que las sentencias de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo violan el derecho a obtener una protección o tutela efectiva de los Tribunales (artículo 24.1 de la Constitución), aunque de tal desarrollo no resulta del todo claro si dicha violación ha de entenderse producida porque las indicadas sentencias no han hecho una aplicación correcta del artículo 9 de la Constitución o porque se han pronunciado sin que se hubiera verificado la prueba que los recurrentes propusieron para determinar lo infundado del motivo aducido para la suspensión de los periódicos, esto es, la existencia de cuantiosas pérdidas en la publicación.

12. En su escrito de alegaciones, el Ministerio Fiscal tras hacer un resumen de las actuaciones que la pretensión de los recurrentes ha originado en la Audiencia Nacional y en el Tribunal Supremo, solicita la desestimación del recurso apoyado en las siguientes razones:

a) La libertad de expresión que garantiza el artículo 20.1.a) de la Constitución y que aparece también declarada en los ar-

tículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 10.1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos, no comporta, en modo alguno, el derecho a exigir el mantenimiento a ultranza de un determinado órgano de comunicación, público o privado, ni la preservación en cualquier circunstancia de la relación laboral de quienes prestan servicio en un órgano de este género y hacen así profesión de la expresión de pensamientos o de la búsqueda y difusión de información.

b) La posibilidad que el acuerdo impugnado ofrece a los recurrentes de integrarse en la Administración del Estado, «respetándose, en todo caso, los derechos de adecuación profesional al nuevo empleo y su retribución económica», priva aún más de fuerza a su alegato.

c) No puede aceptarse el argumento de que el mandato contenido en el artículo 20.3 de la Constitución acerca de la regulación por Ley de la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social invalida por sí mismo toda la normativa anterior, en cuanto no sea contraria a otros preceptos constitucionales, pues ello produciría un vacío normativo que daría lugar a una indiscriminada e ilícita actuación, tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos.

d) El derecho al acceso a los medios de comunicación públicos que el mismo artículo 20.3 de la Constitución consagra está referido por dicho precepto a los grupos sociales y políticos, no a los individuos y, en todo caso, no puede ser identificado con el derecho a ocupar un puesto de trabajo en los indicados medios.

13. El Abogado del Estado comienza por afirmar que la reiterada apelación de los recurrentes a su condición de periodistas en activo, irrelevante para apoyar una pretensión basada en la supuesta vulneración de la libertad de expresión que no está establecida en favor de los periodistas, sino de todos los ciudadanos por igual, evidencia ya que lo que se trata de resolver, bajo esta cobertura, es un problema de estabilidad en el empleo. Solicita, por ello, que, no siendo el derecho al trabajo de los protegidos por el recurso constitucional de amparo, se declare inadmisibile el presente. En su defecto, y como alternativa, propugna la desestimación, basado en las siguientes razones:

a) La libertad de expresión no implica el derecho a expresarse precisamente a través de un medio determinado. El respeto a esa libertad no obliga, por tanto, como ha declarado la jurisprudencia constitucional de otros países, a sostener financieramente a las Empresas periodísticas, ni puede obligar a mantener un determinado periódico sostenido con fondos públicos, pues los que existen actualmente entre nosotros son mera herencia de un pasado de tintes nada liberales. Lesión de la libertad de expresión de los recurrentes en cuanto ciudadanos sólo habría habido si la supresión de esos periódicos les hubiera cerrado toda posibilidad de expresarse y eso ni lo pretenden ni lo prueban.

b) La afirmación de que la supresión de los periódicos se hace en razón de las críticas formuladas por los recurrentes es pretenciosa e infundada. De hecho, su aseveración de que es falso el motivo aducido para la supresión y de que su publicación no produce pérdidas económicas está en contradicción con una certificación aportada por el Director Gerente del Organismo autónomo MCSE, y pretender que sea este Organismo el que demuestre la veracidad de las cifras es un mero intento de invertir la carga de la prueba. La denegación, en vía contencioso-administrativa, de la que ellos propusieron sobre esta cuestión no produce indefensión porque esta jurisdicción, en una doctrina constante, ha entendido que la supresión de un periódico sostenido con fondos públicos no implica una lesión de la libertad de expresión, y que, en consecuencia, era irrelevante para la decisión (artículo 74.3 LJCA), el punto de hecho que con esa prueba se quería esclarecer.

c) El artículo 20.3 de la Constitución no reserva a la Ley la creación o supresión de los medios de comunicación dependientes del Estado o de otros Entes públicos, sino sólo la regulación de los existentes. No es violatorio, por tanto, de dicho artículo el acuerdo de supresión impugnado por los recurrentes, pero, aunque lo fuera, no podría fundamentar un recurso de amparo, por no implicar lesión de la libertad de expresión de los recurrentes.

14. Concluido el trámite de alegaciones se señaló el día 4 de marzo para la deliberación y fallo.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.—La Abogacía del Estado solicita que este Tribunal decrete la inadmisibilidad del presente recurso por la razón, ya referida, de que el derecho que en él se pretende actuar es el derecho al trabajo (artículo 35 de la Constitución), no garantizado por el recurso de amparo. Es evidente, sin embargo, que sean cuales fueren las motivaciones profundas de los recurrentes y la exactitud o inexactitud de la interpretación que ellos hacen de la libertad de expresión consagrada en el artículo 20 de la Constitución, es la supuesta violación de tal libertad la que fundamenta su recurso y esta alegación guarda con la situación jurídica que se intenta cambiar la congruencia mínima suficiente para que la pretensión no pueda ser desechada sin entrar en el fondo de la cuestión planteada.

Segundo.—La alusión en el recurso a la hipotética violación de diversos preceptos constitucionales (párrafos a) y d) del apartado 1 del artículo 20; apartados 2 y 3 del mismo artículo; artículo 24) y la designación de diversos actos (acuerdo del Or-

ganismo autónomo MCSE y sentencia del Tribunal Supremo referidos en el punto primero de los antecedentes) como lesivos de los derechos y libertades de los recurrentes hace necesario comenzar por determinar con precisión cuál es exactamente el acto atacado y la violación que a tal acto se imputa.

En cuanto que las diversas referencias a distintos apartados y párrafos del artículo 20 sirven en todos los casos a los recurrentes para sostener la tesis de que han sufrido una lesión en los derechos y libertades que dicho artículo garantiza, y en cuanto que el origen directo de esta presunta lesión se encuentra en el acuerdo del Organismo autónomo MCSE, es claro que este acto es objeto de impugnación por estimarlo violatorio de esos derechos. No puede resolverse, sin embargo, con igual claridad la cuestión que suscita la referencia de la demanda a las sentencias dictadas por los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Audiencia Nacional y Tribunal Supremo) en los recursos intentados en esa vía contra el mismo acto que en esta se impugna. Si el ataque a estas sentencias no se fundara en otra presunta lesión que la que se denuncia en el acuerdo de suspensión indefinida de los periódicos, habría que entender que la alusión a las sentencias desestimatorias era intrascendente y resultado sólo de una defectuosa interpretación del artículo 43 de la LOTC. Aunque este precepto exige, en efecto, que antes de intentar ante este Tribunal el recurso de amparo contra disposiciones, actos jurídicos o simples vías de hecho del Gobierno o de sus Autoridades o funcionarios, etcétera, se ha de agotar la vía judicial procedente, las decisiones producidas en esta vía judicial no han de ser objeto de impugnación por la sola razón de no haber estimado la pretensión deducida por el recurrente. Estas decisiones desestimatorias no alteran la situación jurídica creada por el acto de la Administración, presuntamente lesivo de un derecho fundamental, y no son, por tanto, en sí mismas, causas de lesión. Otra interpretación llevaría a entender, en definitiva, que no hay más actos u omisiones atacables en vía de amparo constitucional que los actos u omisiones de los órganos judiciales.

En el presente caso, sin embargo, no sólo se mencionan como actos impugnados las citadas sentencias, sino que se arguye también la violación del artículo 24 de la Constitución por haber denegado la Audiencia Nacional la prueba propuesta por los recurrentes. La violación argüida podría haber dado origen a una demanda de amparo que, aunque deducida en el mismo escrito que la dirigida contra el acuerdo de suspensión de los periódicos, hubiera exigido un tratamiento separado. No es ésta, sin embargo, la voluntad de los recurrentes. Una demanda de amparo originada en una supuesta indefensión hubiera exigido una pretensión congruente, que no se ha hecho. La pretensión única es la de anulación del acuerdo de suspensión de los dos periódicos dependientes del Estado en San Sebastián y la de las sentencias que desestimaron los recursos en la vía contencioso-administrativa. Como quiera que la pretensión referida a estas sentencias es redundante, puesto que su eficacia es función de la que se atribuya al acto del Organismo autónomo MCSE, hay que concluir que es éste el que es objeto del recurso y que es la violación de la libertad de expresión de los recurrentes el vicio que se le achaca y el que motiva la pretensión de su anulación.

Delimitado así el objeto del presente recurso, es obvio que la decisión que acerca del mismo haya de adoptarse sólo puede estar fundada en la existencia o inexistencia de la alegada violación de un derecho fundamental de los recurrentes y no en la existencia o inexistencia de defectos del acto impugnado que no sean relevantes respecto de dicha violación. Por esto no es procedente en esta sede pronunciamiento alguno acerca de las alegaciones que respecto de tales defectos (defectuosa formación del órgano, inexistencia de informes y consultas, etcétera) hacen los recurrentes.

Tercero.—El artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huérfanas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1, apartado 2, de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política.

La preservación de esta comunicación pública libre sin la cual no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular, exige la garantía de ciertos derechos fundamentales comunes a todos los ciudadanos, y la interdicción con carácter general de determinadas actuaciones del poder («verbi gratia» las prohibidas en los apartados 2 y 5 del mismo artículo 20), pero también una especial consideración a los medios que aseguran la comunicación social y, en razón de ello, a quienes profesionalmente los sirven. A la luz de estas consideraciones deben examinarse las alegaciones de los recurrentes, quienes comienzan por invocar su condición de periodistas en activo para acudir, a partir de este supuesto y muy concretamente, que la suspensión de los periódicos en donde prestaban sus servicios ha violado la libertad de expresión que proclama el párrafo a) del apartado 1 del artículo 20, el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz (párrafo d) del mismo apartado) y, en último término, la reserva de Ley que establece el mismo artículo constitucional en su apartado 3.

Cuarto.—La libertad de expresión que proclama el artículo 20, 1, a), es un derecho fundamental del que gozan por igual todos los ciudadanos y que les protege frente a cualquier ingerencia de los poderes públicos que no esté apoyada en la Ley, e incluso frente a la propia Ley en cuanto ésta intente fijar otros límites que los que la propia Constitución (artículo

los 20,4 y 53,1) admite. Otro tanto cabe afirmar respecto del derecho a comunicar y recibir información veraz (artículo 20,1, d), fórmula que, como es obvio, incluye dos derechos distintos, pero íntimamente conectados. El derecho a comunicar, que en cierto sentido puede considerarse como una simple aplicación concreta de la libertad de expresión y cuya explicitación diferenciada sólo se encuentra en textos constitucionales recientes, es derecho del que gozan también sin duda todos los ciudadanos, aunque en la práctica sirva sobre todo de salvaguardia a quienes hacen de la búsqueda y difusión de la información su profesión específica; el derecho a recibir es en rigor una redundancia (no hay comunicación cuando el mensaje no tiene receptor posible), cuya inclusión en el texto constitucional se justifica, sin embargo, por el propósito de ampliar al máximo el conjunto de los legitimados para impugnar cualquier perturbación de la libre comunicación social.

Son estos derechos, derechos de libertad frente al poder y comunes a todos los ciudadanos. Quienes hacen profesión de la expresión de ideas u opiniones o de la comunicación de información los ejercen con mayor frecuencia que el resto de sus conciudadanos, pero no derivan de ello ningún privilegio y desde luego no el de transformar en su favor, lo que para el común de los ciudadanos es derecho de libertad, en un derecho de prestación que los legitime para exigir de los poderes públicos la creación o el mantenimiento de medios de comunicación a través de los cuales puedan expresar sus opiniones o comunicar información.

Ciertamente cualquier limitación de estas libertades sólo es válida en cuanto hecha por Ley, no ya porque así lo exijan diversos Pactos Internacionales ratificados por España, sino sobre todo porque así lo impone la propia Constitución, que extremando aún más las garantías, exige para esas Leyes limitativas una forma especial e impone al propio legislador una barrera infranqueable (artículos 53 y 81). Pero esta reserva de Ley sólo incluye las limitaciones o restricciones de la libertad, no los actos de administración por los que un ente público, actuando como titular de un determinado medio de comunicación, acuerda suspender su funcionamiento.

Como actores destacados con el proceso de la libre comunicación social, los profesionales de la comunicación pueden invocar derechos cuya configuración concreta es mandato que la Constitución (artículo 20,1, d), «in fine») da al legislador, pero no se han invocado esos derechos en el presente recurso, ni sirven los mismos para asegurar la permanencia de la actividad profesional, sino sólo el modo de su ejercicio.

Quinto.—Reiteradamente alegan también los recurrentes, como queda dicho, que el acuerdo del Organismo autónomo MCSE viola la reserva de Ley que establece el apartado 3 del artículo 20 de la Constitución. Esta norma no fija, sin embargo, en modo alguno, cuál haya de ser la naturaleza, el número o la ubicación geográfica de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de otros entes públicos, ni reserva a la Ley su creación o supresión, ni podría, en rigor, hacerlo, pues aunque bien podrían crearse o suprimirse por Ley de las Cortes Generales, un medio de comunicación dependiente del Estado no podría la Ley resolver sobre lo que en ese campo hubieran de hacer otros entes públicos dotados de autonomía. El precepto en cuestión reserva a la Ley sólo la regulación de la organización y el control parlamentario de esos medios, imponiendo, sin embargo, al legislador un mandato (la garantía de acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos), que concede a esos grupos al menos el derecho a exigir que no se haga nada por impedir dicho acceso. La libertad de los medios de comunicación, sin la cual no sería posible el ejercicio eficaz de los derechos fundamentales que el artículo 20 de la Constitución enuncia, entraña seguramente la necesidad de que los poderes públicos, además de no estorbarla, adopten las medidas que estimen necesarias para remover los obstáculos que el libre juego de las fuerzas sociales pudieran oponerle. La cláusula del Estado social (artículo 1.1) y, en conexión con ella, el mandato genérico contenido en el artículo 9.2 imponen sin duda actuaciones positivas de este género. No cabe derivar, sin embargo, de esta obligación, el derecho a exigir el apoyo con fondos públicos a determinados medios privados de comunicación social o la creación o el sostenimiento de un determinado medio del mismo género y de carácter público.

Sexto.—En el caso de los medios de Prensa dependientes del Estado, el Organismo autónomo creado por el Real Decreto 596/1977, en virtud de la habilitación que confirió al Gobierno el Real Decreto-ley 23/1977, de 1 de abril, que prácticamente puso término al llamado Movimiento Nacional como organización, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio y está provisto de todas las facultades necesarias para organizar y administrar el servicio público que le está encomendado (Ley de 28 de diciembre de 1958, artículo 2), que es el constituido, en su conjunto, por las antiguas cadenas de prensa y radio del extinguido Movimiento. En uso de esas facultades puede, sin duda, este Organismo autónomo, por razones económicas, o de otro género, adoptar las medidas de suspensión, transformación, ampliación, etc., que sean conducentes a la mayor eficacia del servicio que ha de administrar. Sus actos podrán ser invalidados cuando resulten viciados por algún defecto que entrañe esa consecuencia, pero no es materia propia del presente recurso resolver sobre la validez o invalidez del acto de suspensión de los periódicos, sino sólo la determinación de la existencia o inexistencia de una violación de un derecho fundamental de los individuos o de los grupos, incluso con independencia de que se hayan cumplido o no los requisitos

de fondo y forma necesarios para la validez del acto. No hay, sin embargo, en el presente recurso nada que permita inferir que se han violado derechos fundamentales o libertades públicas de los recurrentes, ni éstos actúan en nombre de un grupo social o político significativo que pueda reclamar el acceso a los medios de comunicación social dependientes del Estado, sino en nombre propio, ni, por último, han alegado (y en consecuencia tampoco intentado probar) que el acto impugnado persiguiera la finalidad de cerrar a uno de esos grupos el acceso a un medio de comunicación que se mantenía abierto para otros.

FALLO

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

Ha decidido:

1.º Desestimar los motivos de oposición a la admisión del recurso opuestos por el Abogado del Estado.

2.º Desestimar el amparo solicitado por don Alfredo Feliú Corcuera y demás que se relacionan en el encabezamiento, y declarar que el acuerdo de suspensión de los periódicos «Unidad» y «La Voz de España», de San Sebastián, no viola los derechos constitucionales invocados por los recurrentes.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado». Dada en Madrid a dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y uno.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Luis Diez Picazo y Ponce de León.—Francisco Rubio Llorente.—Francisco Tomás y Valiente.—Plácido Fernández Viagas.—Antonio Trujol Serra.—Firmados y rubricados.

Voto particular a la sentencia, formulado por el Magistrado don Plácido Fernández Viagas.

1. Me considero en el deber de formular el presente voto particular mediante el cual disiento del fallo de esta sentencia, así como también de sus fundamentos jurídicos. La discrepancia afecta a parte sustancial de la sentencia, no obstante compartir alguno de sus extremos y, específicamente, sus dos primeros apartados sobre los que no haré consideración alguna.

2. El artículo 20 de la Constitución, que regula el derecho a la expresión del pensamiento y su difusión, así como el derecho a la información, tiene un fundamento común con el 18, que garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto y ambos responden al imperativo que proclama el artículo 10 del libre desarrollo de la personalidad, base del orden político y de la paz social. Reconoce y protege dicho artículo 20, concretamente, los derechos a la expresión y difusión del pensamiento; a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; a la libertad de cátedra y a comunicar y recibir información veraz (epígrafes a, b, c y d de su apartado primero). Junto a estos derechos, comunes a todos los ciudadanos, el propio artículo 20 previene que el legislador configurará los derechos específicos de los profesionales de la comunicación: cláusula de conciencia y secreto profesional (20.1, d, «in fine»).

Como cualquier otro derecho o libertad, la libertad de expresión se contrae a unos límites que reconoce el apartado cuarto del propio precepto. Pero estos límites no pueden ser otros que los establecidos por Ley y queda prohibida, expresamente, la censura previa (20.2) y el secuestro de publicaciones y medios de información, a no ser por resolución judicial (20.5).

Finalmente, se da el mandato al legislador de regular la organización y el control parlamentario de los Medios de Comunicación Social dependientes del Estado o de cualquier ente público y de garantizar el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad (20.3).

La complejidad de este prolijo enunciado revela, según nos parece, que el legislador constituyente reconoce a la libertad de expresión y, específicamente, a la libertad de prensa, un aspecto institucional, además de su aspecto subjetivo; aspecto institucional que tiende a realizar, en el plano de la información, el pluralismo político que el artículo primero proclama como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y que requiere, en este campo concreto, la adopción de medidas correctoras de la desigualdad, en la confrontación de las fuerzas sociales, a tenor del mandato genérico del artículo 9.2, lo que puede conseguirse mediante el uso adecuado de los medios de comunicación social del Estado.

3. Los recurrentes, aunque profesionales de la comunicación, no han comparecido ante este Tribunal para invocar derechos específicos de su profesión; pero tampoco es necesario entender que no puede prosperar su pretensión sin transformar lo que para cualquier ciudadano es un derecho de expresión y de recibir información en la exigencia a los poderes públicos de una prestación de medios concretos de los que puedan usar a fin de expresar sus opiniones o comunicar información:

«Cualquier ciudadano puede recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la sección primera del capítulo 2.º, ante los Tribunales ordinarios... y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional...» (artículo 53.2 de la Constitución).

Como ciudadanos —que, por otra parte, son profesionales de la información— actuaron los recurrentes en el proceso

judicial previo, en el que fueron parte —por acreditar el interés directo en el acto al que se refiere el artículo 28 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa—, lo que les legitima para interponer el recurso de amparo —48, b, LOTC—; así defienden el derecho común a la ciudadanía de recibir información, abstracción hecha de la defensa de su puesto de trabajo que el acto recurrido sustancialmente preserva al amparo del Real Decreto 1434/1979, de 18 de junio, sobre régimen de personal del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado.

En efecto, es cierto que el artículo 20 no asegura la disponibilidad de cada uno de los medios de difusión existentes en un momento determinado, a cada uno de los ciudadanos interesados en recibir información, ni garantiza a los profesionales de los medios la disponibilidad de aquél, específico y concreto, en que cada uno de ellos desarrolla su labor informativa; no hay inconveniente en aceptar que, como afirma el Abogado del Estado en sus alegaciones, «no existe vinculación entre libertad de expresión y uso de un determinado medio para su ejercicio».

Sin embargo, esta convicción no puede conducirnos a aceptar que la libertad de expresión no es obstaculizada mientras subsista al menos un medio para su ejercicio y sólo resulte afectada por la supresión de un periódico cuando éste fuera el «único medio de expresión para ellos en tanto que ciudadanos». Y no sólo por exigencias del pluralismo y de la obligación que corresponde a los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas y de facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social, sino porque, aunque esta exigencia apareciera realizada y cumplida satisfactoriamente, en cuanto a la política informativa, tampoco podrían los poderes públicos remover los medios de comunicación privada existentes, sino por causas fundadas en la Ley que fije los límites a la libertad de expresión —20.4— ni afectar a la permanencia de los de Comunicación Social dependientes del Estado, sino por Ley que regulará su organización y su control parlamentario (20.3).

5. Lo anteriormente dicho nos conduce directamente al núcleo de la cuestión suscitada, que consiste en discernir si el acto recurrido entra en colisión con dicho artículo 20.3, ya sea porque unas medidas de esta índole no pueden ser adoptadas, vigente la Constitución, mientras no sea promulgada la correspondiente Ley o porque, aun aplicable la normativa ordinaria actual, la decisión que comporta el acto recurrido no sólo contraría la legalidad, sino que lo hace de modo que afecta a la constitucionalidad.

Puede ser, en cambio, irrelevante la existencia o no de pérdidas en la gestión de los periódicos suprimidos. Y ello porque —en el plano de la legalidad ordinaria— la gestión económica positiva no obstaría a la supresión del periódico, si la Ley lo consiente por otras causas concurrentes, mientras que la gestión económica que produjera pérdidas sería insuficiente para suspender, si de la normativa aplicable esta circunstancia no resulta suficiente para tal decisión.

6. No ha sido expresamente planteada, ni podemos entrar en ello, la cuestión del efecto de la disposición derogatoria 3 en la legalidad ordinaria aplicable a los Medios de Comunicación Social del Estado, en el momento de la entrada en vigor de la Constitución.

El Decreto 708/1977, de 15 de abril, estructura el Organismo Autónomo MCSE, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 596/1977, de 1 de abril, y en relación con la Ley de 27 de noviembre sobre Régimen de las Entidades Autónomas, al que encomienda la «Dirección y administración de los Medios de Comunicación Social hasta ahora integrados en el Movimiento...».

El artículo 3.º configura sus órganos rectores, cuyas funciones y competencias se desarrollan en los sucesivos artículos, ninguno de los cuales excede ese concepto general de dirección y administración en el que no pueden subsumirse los actos de disposición de los medios, pero, como se ha dicho ya, lo que, en orden a la resolución del recurso planteado, nos interesa no es la legalidad de los actos dispositivos o de suspensión de los medios de comunicación administrados por el Organismo Autónomo, sino la trascendencia de su posible ilegalidad, respecto a la libertad de expresión, concretamente al artículo 20.3.

Parece evidente que la finalidad de los Decretos de 1977 a que se ha hecho referencia y que ponían término a la estructura del llamado «Movimiento Nacional», no era otra que la de proveer a un período de interinidad, durante el cual se mantendría la integridad de los medios de que aquél había dispuesto hasta tanto que la Nación Española accediera a la Constitución. Coherentemente con este propósito, el acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política —Pacto de la Moncloa—, aprobado el 27 de octubre de 1977, en el epígrafe II de su apartado II («Medios de Comunicación Social de titularidad estatal»), estableció que una subcomisión de la Comisión de Cultura del Congreso propondría al Gobierno el tratamiento que debería darse a los Medios de Comunicación del Estado. El Gobierno comunicó los acuerdos al Congreso y Senado, que dictaron resoluciones, respectivamente, en 27 de octubre y 11 de noviembre del mismo año, por las que, al tiempo que juzgaban positivos dichos acuerdos para la consolidación de la democracia, asumieron la responsabilidad que les incumbía en el desarrollo de los medios legislativos que exigía la ejecución de los mismos, así como la función de control sobre su debido cumplimiento. La mencionada subcomisión quedó constituida el 25 de enero de 1978.

Es de considerar la importancia de estos acuerdos para configurar la interpretación de la normativa aplicable, cuando se trata de subsumir los actos impugnados al mismo tiempo en dicha legalidad y en la Constitución. Cuando el Gobierno somete voluntariamente a la Cámara unos acuerdos y ésta asume expresamente la función de control parlamentario, antes de entrar en vigor la Constitución es impensable que, proclamada ésta y pendiente todavía la promulgación de la Ley que regulará la organización y control parlamentario de los Medios de Comunicación Social, pueda sustraerse a dicho control la suspensión indefinida de uno de los medios que tampoco parece autorizado en la Ley ordinaria y el acto que así lo acuerde debe estimarse como atentatorio a la libertad de expresión.

8593

Sala Primera. Recurso de amparo n.º 105/80.—Sentencia de 30 de marzo de 1981.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón y don Rafael Gómez-Ferrer Morant, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo promovido por don X. I. Z., y su esposa, doña A. B. C., representados por don Agustín Gómez de Agueda, sin que sea necesaria la dirección de Letrado por serlo el señor Y. Z., contra la no interposición del recurso de revisión solicitada del Ministerio de Justicia, en el que ha comparecido el Fiscal general del Estado, siendo ponente el Magistrado don Angel Latorre Segura.

I. ANTECEDENTES

1. El 4 de agosto de 1980, el Procurador don Agustín Gómez de Agueda, en nombre de don X. Y. Z., Abogado ejerciente, y de su esposa, doña A. B. C., interpuso recurso de amparo invocando los derechos reconocidos en los artículos 14, 18, 24-1, 25-1 y 29-1 de la Constitución y pidiendo que se acordara que por el Ministro de Justicia se ordenase la tramitación del recurso de revisión que ante su autoridad tiene interpuesto el señor Y. Z., mediante escrito de fecha 24 de febrero de 1971 y que fue reiterado y ampliado por otros escritos posteriores. La revisión se solicita respecto a la sentencia de la Audiencia Provincial de Málaga, de 17 de mayo de 1966, por la que se condenó el señor Y. Z., por el delito de estafa.

2. En la demanda se relata un conjunto de hechos y actuaciones judiciales que a juicio de los recurrentes demuestra que se ha producido el caso 4.º del artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según el cual habrá lugar al recurso de revisión contra las sentencias firmes cuando después de la sentencia sobrevenga el conocimiento de nuevos hechos o de nuevos elementos de prueba de tal naturaleza que evidencien la inocencia del condenado.

3. Por providencia de 13 de agosto de 1980 se otorgó un plazo de diez días para que el solicitante y el Ministerio Fiscal alegasen lo que estimasen procedente sobre la posible concurrencia del siguiente motivo de inadmisibilidad: Carecer la demanda de contenido que justifique una posible decisión del Tribunal Constitucional. En las alegaciones correspondientes el Ministerio Fiscal se opuso a la admisión del recurso sosteniendo que existía el defecto señalado. Los recurrentes insistieron en su pretensión, afirmando el carácter constitucional del proceso entablado.

4. Por auto de 15 de octubre de 1980 se admitió el recurso, si bien, especificando que la única pretensión de los solicitantes del amparo de la que podía conocer el Tribunal Constitucional era la de obtener del Ministerio de Justicia una resolución, que les fuera comunicada sobre la solicitud que el señor Y. Z. había dirigido y reiterado a dicho Ministerio, promoviendo la revisión de la sentencia penal citada. En el mismo auto se otorgaba un plazo de diez días a doña A. B. C., y al Ministerio Fiscal para alegaciones sobre la posible falta de legitimación de dicha señora para actuar en el presente proceso.

También de acuerdo con lo resuelto en el citado auto se requirió al Ministerio de Justicia para que remitiéndose al Tribunal Constitucional el expediente iniciado por la solicitud del señor Y. Z. Figuraban en él esa solicitud y otros escritos en que reiteraba sus peticiones. Consta asimismo lo que dicho Ministerio en su escrito de remisión califica de «copia, al parecer, de un extracto del expediente firmado, y propuesta de resolución sin fecha ni firma». No aparece ni resolución de la autoridad competente, ni notificación al interesado.

6. En el trámite de alegaciones formularon las suyas los recurrentes y el Ministerio Fiscal. Respecto a la legitimación de la señora B. C., el representante de la interesada, aun considerando la facultad que le confiere a dicha señora el artículo 955 de la LEC, por razones de economía procesal y porque la finalidad del recurso de amparo puede tener plena satisfacción con la sola presencia de su esposo, dejó al recto criterio

Fallo correspondiente del voto particular formulado

Estimar el amparo solicitado por don Alfredo Feliú Corcuera y otros contra el acuerdo o resolución del Consejo de Dirección del Organismo autónomo Medios de Comunicación Social del Estado del día 14 de febrero del año 1980, que suspendió definitivamente la publicación de los diarios «La Voz de España» y «Unidad», de San Sebastián, declarando la nulidad de dichos acuerdos y restableciendo a los recurrentes en la integridad de sus derechos.

Madrid, diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y uno.—Plácido Fernández Viagas.—Firmado y rubricado.

de la Sala la decisión del problema relativo a su legitimación. El Ministerio Fiscal no se opuso a que se reconociese esa legitimación, arguyendo fundamentalmente lo dispuesto en el artículo 162-1 b de la Constitución en relación con el artículo 955 de la LEC. Por otra parte, los recurrentes solicitaron la celebración de vista oral, lo que fue denegado por este Tribunal.

7. En las alegaciones sobre el fondo el Ministerio Fiscal puso de relieve que el recurso de revisión en materia penal no puede entablarse directamente por los interesados, quienes sólo pueden solicitar su interposición al Ministerio de Justicia. Este, previa formación del expediente, podrá ordenar aquella interposición al Fiscal general del Estado, cuando, a su juicio, hubiese fundamento para ello. En vista de lo cual el Ministerio Fiscal entiende que ese expediente previo tiene carácter administrativo y, por tanto, contra las posibles infracciones de los derechos constitucionales causados por la Administración hay que agotar la vía judicial procedente según el artículo 43 de la LOTC. Al no haberse agotado dicha vía no es admisible el recurso de amparo. Dice también el Ministerio Fiscal que si el Tribunal Constitucional no compartiese la tesis anterior habría que desestimar el recurso en todo caso, ya que no ha sido vulnerado ningún derecho fundamental del recurrente, puesto que éste no ejerció en su momento los que ostentaba. Solicita por último que se dé vista de las actuaciones al Abogado del Estado, pues en último término lo que se ataca en el presente recurso es la inactividad de la Administración.

Los recurrentes reiteraron sus alegaciones y ratificaron las peticiones de su demanda.

8. La Sala señaló para la deliberación de este recurso de amparo el día 18 de marzo de 1981. En su sesión de ese día se deliberó y votó.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Procede ante todo, decidir sobre la legitimación de la señora B. C., esposa del señor Y. Z., también recurrente, cuestión promovida por este Tribunal Constitucional en su auto de 15 de octubre de 1980 y que razones de economía procesal aconsejan resolver conjuntamente con las cuestiones de fondo. Dado que el interés directo y primario lo tiene el señor Y. Z., mientras que el de su esposa debe considerarse derivado del primero y suficientemente tutelado por la actuación del marido, no procede considerar legitimada a la señora B. C., para ejercer el presente recurso.

2. En segundo término, es necesario pronunciarse sobre la alegación del Ministerio Fiscal relativa a la supuesta causa de inadmisibilidad, consistente en que por ser el expediente que ha de formar el Ministerio de Justicia, un expediente administrativo, la presunta violación de derechos o libertades del recurrente habría sido originada por la inactividad de la Administración al no resolver el citado expediente. Por ello no sería admisible, a su juicio, el recurso de amparo sino una vez que se hubiese agotado la vía judicial procedente, que es en este caso la vía contencioso-administrativa o jurisdiccional contencioso-administrativa, de acuerdo con el artículo 43-1 y concordantes de la LOTC. Por las mismas razones, según el Ministerio Fiscal, se debió dar vista de las actuaciones al Abogado del Estado.

Estos argumentos no son convincentes. Las especiales características de la revisión penal hacen que el legislador no lo configure como un recurso directamente accesible a los interesados, sino que reserve su interposición al Ministerio Fiscal, dejando la posibilidad de que el Ministerio de Justicia examine los motivos que, a juicio del interesado, concurren para justificar aquella interposición. Ese examen supone la formación de un expediente que sirve de trámite previo a la posibilidad de que prospere la iniciativa del interesado y que está por tanto, inserto en la vía judicial, de forma que el hecho de que sobre tal expediente no recaiga una resolución expresa, supone un obstáculo grave e injustificado a que los interesados puedan obtener, en su caso, la tutela judicial efectiva garantizada por el artículo 24-1 de la Constitución. Por otra parte, exigir que ante esa falta de resolución expresa los particulares tengan que agotar la vía contencioso-administrativa o contencioso-jurisdiccional-administrativa antes de acudir al recurso de amparo supondría crear nuevas y serias dificultades para la eficacia de la citada garantía constitucional. Por las mismas razones no procede dar vista de las presentes actuaciones a la Abogacía del Estado.