

Expediente: 2/2004

Objeto: Proyecto de modificación del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra.

Dictamen: 5/2004, de 2 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 2 de febrero de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 8 de enero de 2004 tuvo entrada en el Consejo de Navarra el expediente remitido, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, por el Consejo Audiovisual de Navarra en el que se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de modificación del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra, que ha sido aprobado por acuerdo del Consejo Audiovisual de Navarra en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2003.

Con fecha 27 de enero de 2004, se ha remitido nuevamente, a través del Presidente del Gobierno de Navarra, el expediente completando algunos extremos y aportando un documento no facilitado inicialmente.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido está integrado, entre otros, por los documentos y actuaciones siguientes:

1. Acuerdo del Consejo Audiovisual de Navarra de 4 de diciembre de 2003, adoptado por unanimidad, decidiendo aprobar el proyecto de modificación del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra (desde ahora, EOF), así como solicitar al Consejo de Navarra informe sobre dicho proyecto, a través del Presidente del Gobierno de Navarra. En su parte expositiva alude a la competencia del Consejo Audiovisual de Navarra para aprobar el EOF atribuida por el artículo 26.1.p) de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra, así como al carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra de acuerdo con el artículo 16.1.f) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre (desde ahora, LFCN).
2. Informe jurídico de la Letrada del Consejo Audiovisual de Navarra, de 4 de diciembre de 2003, que examina diversos aspectos relativos a la renovación de dicho Consejo. En relación con la cuestión de si los Consejeros cesantes pueden continuar en funciones mientras no sean sustituidos, señala lo siguiente: la Ley Foral 18/2001 no soluciona este problema; las normas legales reguladoras de determinadas instituciones (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Gobierno de Navarra) contienen una previsión expresa de que sus miembros cesantes continúan en funciones mientras no tomen posesión quienes han de sustituirles; en cambio, en el caso del Consejo Audiovisual de Cataluña ni su Ley reguladora ni su Estatuto Orgánico contienen tal previsión; para el Consejo de Navarra, el artículo 11 de la LCN prevé la continuidad en funciones en tres supuestos de cese; el Consejo de Navarra en su dictamen de 27 de febrero de 2003 delimitó el alcance de la potestad reglamentaria del Consejo Audiovisual a los aspectos de autoorganización y a aquellos otros

para los que cuenta con habilitación legal específica; por lo que concluye que la forma de solución del tema puede llevarse a cabo bien mediante una modificación legal a realizar por el Parlamento de Navarra o bien, si entrase dentro de la potestad reglamentaria genérica del Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral desarrollando la Ley Foral 18/2001.

3. Escritos de “antecedentes” y “justificación”, suscritos por el Presidente con fecha 22 de diciembre de 2003, así como escrito rotulado como “bibliografía”. En el primero se propone, ante la próxima renovación de dicho Consejo y la eventualidad de su retraso, teniendo en cuenta la ausencia de previsión alguna al respecto y de que pudiera tratarse de una cuestión de autoorganización, la inclusión de un nuevo artículo 7 bis en el EOF, a cuyo tenor los Consejeros cesantes, por vencimiento del período de su mandato o renuncia, puedan seguir desempeñando su cargo en funciones hasta la designación y toma de posesión de los nuevos consejeros; y asimismo la modificación de los apartados 2 y 3 del artículo 58 sobre el régimen de ejecución presupuestaria en línea con la previsión reglamentaria existente para el Consejo de Navarra, así como la supresión del artículo 59. La “justificación” es en buena medida coincidente con el anterior escrito, añadiendo que, a consecuencia de la supresión del artículo 59, se numeran de nuevo los artículos 60, 61 y 62 con los números 59, 60 y 61. Y la “bibliografía” se limita a citar las normas consideradas para la elaboración del proyecto.
4. Proyecto de modificación del Estatuto Orgánico (dos ejemplares).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El órgano consultante somete a dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra el proyecto de modificación del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra (EOF), con base en el

artículo 16.1.f) de la LFCN, que dispone la consulta preceptiva a este Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones. En este caso, la consulta se formula por el Consejo Audiovisual de Navarra, a través del Presidente del Gobierno de Navarra.

Este Consejo de Navarra se ha pronunciado ya sobre el EOF en el Dictamen 9/2003, de 27 de febrero, en el que se examinaba detenidamente tanto el carácter preceptivo de nuestra intervención consultiva, como el marco jurídico regulador del Consejo Audiovisual de Navarra. De ahí que ahora hayamos de partir, sin reproducirlas, de las consideraciones formuladas en dicho dictamen, abordando directamente el concreto contenido de la modificación propuesta.

En consecuencia, la presente consulta tiene carácter preceptivo de acuerdo con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación de la modificación del EOF

En cuanto a la tramitación del proyecto, la Ley Foral 18/2001 se limita a atribuir al Consejo Audiovisual de Navarra la aprobación del Estatuto de Organización y Funcionamiento (EOF) mediante acuerdo adoptado por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros [artículos 26.1.p) y 27.3]. No es precisa, por tanto, la intervención del Gobierno de Navarra, sino que la aprobación se realizará por Acuerdo del Consejo.

En el expediente remitido, reseñado en los antecedentes, consta una documentación explicativa y justificativa de la reforma, un informe de la Letrada del Consejo y el acuerdo del Consejo Audiovisual, adoptado por unanimidad, aprobando el proyecto.

Por ello, la tramitación del proyecto de modificación del EOF se considera, en lo sustancial, ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de modificación del EOF

Las modificaciones que pretenden introducirse en el EOF a través del proyecto aquí considerado pueden agruparse en dos aspectos diversos que exigen un examen jurídico separado.

A) Introducción de un nuevo artículo 7 bis

De un lado, se introduce un nuevo artículo 7 bis, que dice así: “En los supuestos en que el Presidente y los Consejeros cesen en su cargo por las causas contempladas en las letras a) y b) del artículo 24 de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, continuarán en funciones hasta tanto no se produzca una nueva designación y toma de posesión de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la misma Ley”. La letra a) del citado artículo 24.1 se refiere a la expiración del plazo de su mandato y la letra b) al cese por renuncia.

A tenor de la documentación aportada y reseñada en los antecedentes, esta modificación se justifica en la posibilidad de demora o retraso en la renovación de tales cargos. Sin embargo, el informe jurídico acompañado, sin pronunciarse directamente sobre este nuevo precepto, entiende que las vías para incorporar tal previsión al ordenamiento son la reforma legal por el Parlamento de Navarra o el desarrollo reglamentario a llevar a cabo por el Gobierno de Navarra, aduciendo en su justificación el carácter específico y por tanto limitado de la potestad reglamentaria del Consejo Audiovisual de acuerdo con lo señalado en nuestro Dictamen 9/2003 sobre el proyecto de EOF.

Hemos de comenzar, por tanto, recordando lo que dijimos en aquel dictamen sobre la potestad reglamentaria del Consejo Audiovisual de Navarra. En su consideración jurídica II.2ª se dice lo siguiente:

<<e) Finalmente, conviene una referencia a la concreta potestad aquí ejercitada por el Consejo Audiovisual de Navarra. La Ley Foral 18/2001 le atribuye expresamente la competencia para “aprobar y, si procede, modificar el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo” (artículo 26.1.f), mediante decisión adoptada con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros (artículo 27.3).

Es precisa una consideración en torno al alcance de esta potestad reglamentaria del Consejo Audiovisual de Navarra, pues, junto a los ya reseñados preceptos de la Ley Foral 18/2001 configuradores de esa potestad reglamentaria, su disposición final primera “faculta al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones que sean necesarias para el desarrollo, cumplimiento y aplicación de esta Ley Foral”. La interpretación de tales remisiones legales a potestades reglamentarias en el mismo ámbito sectorial respecto de dos entes u órganos distintos, el Consejo Audiovisual de Navarra y el Gobierno de Navarra, ha de realizarse atendiendo a su tenor y de forma sistemática o conjunta a fin de lograr una exégesis adecuada y armónica de ambas. Mientras que el Gobierno ostenta una potestad reglamentaria general (artículo 23 de la LORAFNA), en cambio el Consejo tiene una potestad conferida *ex lege*, esto es, de carácter específico. La potestad reglamentaria del Consejo Audiovisual de Navarra, a ejercer mediante la aprobación y modificación del EOF, alcanza, a la postre, a los aspectos de autoorganización del propio ente, así como a aquellos otros aspectos legales para los que existe habilitación legal específica en la Ley Foral 18/2001, como son las funciones de arbitraje o mediación [artículo 26.1.k)] y el funcionamiento del Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales (artículo 29.4). Este concreto y específico alcance, inferido de tales normas legales, resulta confirmado por la falta de atribución de una potestad reglamentaria más amplia al Consejo Audiovisual de Navarra, pues el artículo 26.3 dispone que “para el ejercicio de sus competencias el Consejo tiene atribuidos poderes de propuesta o recomendación, requerimiento, informe, inspección y control, y de sanción”>>.

Es evidente que la Ley Foral de creación del Consejo Audiovisual de Navarra podía haber incorporado una previsión específica sobre la situación en funciones de sus miembros; por lo que una norma legal aprobada por el Parlamento de Navarra puede establecer, en su caso, tal disposición. Ahora bien, lo que aquí se suscita es precisamente la ausencia de una concreta norma legal que así lo prevea y la incorporación de aquella previsión a través de la reforma del EOF.

El punto de partida ha de ser obligadamente la Ley Foral 18/2001, que crea el Consejo Audiovisual de Navarra como órgano independiente con funciones de garantía, supervisión y mediación en materia audiovisual (artículo 20); lo configura como una entidad de derecho público dotada de autonomía orgánica y funcional que se rige por lo dispuesto en esta Ley Foral y demás disposiciones legales aplicables y por su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento (artículo 21.1); le asigna determinadas funciones y competencias (artículos 20 y 26), una de éstas consistente en “aprobar y, si procede, modificar el Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo” (artículo 26.1, letra p)]; y dispone su constitución en el plazo de cuatro meses desde la entrada en vigor de la Ley (artículo 27.4).

En lo que se refiere a la organización y funcionamiento de dicho órgano, su composición está regulada en el artículo 23 de dicha Ley Foral, que prevé que “el mandato del Presidente del Consejo tendrá en todo caso una duración de seis años. La duración del mandato de los demás miembros es de seis años y cada dos años debe realizarse la renovación parcial de un tercio de los mismos” (apartado 8); y que “los miembros del Consejo tomarán posesión de su cargo dentro de los treinta días naturales posteriores a la fecha de su nombramiento” (apartado 9). El artículo 24 regula el cese de su Presidente y Consejeros, fijando las causas de cese (apartado 1), así como que “toda vacante anticipada en el cargo, que no lo sea por expiración del plazo de su mandato, será cubierta por el Parlamento de Navarra, en los términos previstos en el artículo 23. El mandato del así nombrado expirará al mismo tiempo que el de los restantes miembros del Consejo” (apartado 2), que ha de completarse con la disposición transitoria que se refiere a la renovación del Consejo. Finalmente, el artículo 27 regula el funcionamiento del Consejo, estableciendo el Pleno como órgano de gobierno y decisión del Consejo, (apartado 1) y fijando el quórum de constitución y votación (apartado 3), así como un plazo de cuatro meses para la constitución de dicho órgano (apartado 4).

Así pues, la Ley Foral 18/2001, a diferencia de otras normas legales, no disciplina por sí misma la situación de miembros en funciones del Consejo Audiovisual de Navarra. Por ello, para determinar si concurre aquí

la competencia de la institución que ejerce la potestad reglamentaria, así como el rango de la norma, es menester responder a dos cuestiones: en primer lugar, si aquella previsión está reservada a la ley o puede ser incorporada mediante el desarrollo reglamentario; y, en segundo lugar, a quien corresponde ese complemento reglamentario o, más concretamente, si se trata de una materia que cae bajo la potestad reglamentaria específica del Consejo Audiovisual.

En primer lugar, ha de partirse de la finalidad perseguida por la norma proyectada, que estriba en garantizar la continuidad del órgano para su normal desenvolvimiento en orden a satisfacer las funciones para las que fue creado. El propósito perseguido atiende, por tanto, a los principios de eficacia, eficiencia y continuidad de la prestación de las funciones y servicios públicos, mediante el aseguramiento del elemento personal del órgano que permita a éste cumplir adecuadamente las funciones que legalmente tiene asignadas. La continuidad en el ejercicio del cargo en funciones hasta la toma de posesión del sucesor es la regla general aplicable a los cargos públicos, a fin de evitar un vacío de poder y garantizar el normal funcionamiento de las instituciones y órganos. Desde esta perspectiva, el precepto examinado puede entenderse como un complemento necesario de la Ley Foral, ya que ésta crea un órgano cuya composición se integra a partir de la designación tanto parlamentaria como gubernamental para asegurar su pluralidad y equilibrio en aras de su independencia, prevé su constitución en un breve plazo, dispone que el Pleno es el órgano de gobierno y decisión del Consejo y le asigna funciones incluso decisorias, lo que apunta a su regular integración personal para asegurar el adecuado funcionamiento del mismo preservando aquellas características.

En segundo lugar, la previsión de que los miembros del Consejo Audiovisual puedan continuar en funciones hasta tanto sean efectivamente sustituidos en los casos de cese por renuncia o expiración del plazo de su mandato tiende a asegurar la continuidad y normal funcionamiento del órgano colegiado. Por ello, esa previsión puede encuadrarse en este caso dentro del ámbito del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento, cuya aprobación y modificación se atribuyen legalmente al propio Consejo.

Por tanto, este Consejo de Navarra considera que la modificación proyectada mediante la incorporación del transcrito artículo 7 bis es ajustada al ordenamiento jurídico.

No obstante, ha de indicarse, desde una óptica de técnica normativa, que el texto propuesto debería incorporar dos precisiones: de un lado, el precepto legal que menciona es propiamente el artículo 24.1; y, de otro, debería finalizar refiriéndose a la misma Ley "Foral".

B) Modificación de preceptos en materia de ejecución presupuestaria

Por otra parte, el proyecto de modificación del EOF contempla la reforma de los apartados 2 y 3 del artículo 58, la supresión del artículo 59 y la reenumeración de los tres siguientes. Aquella modificación se justifica en el expediente señalando que "puesto que el sistema de ejecución presupuestaria durante el año 2004 va a ser idéntico al aprobado por el propio Consejo Consultivo de Navarra, la nueva redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 58 es idéntica a la recogida en los apartados 2 y 3 del artículo 48 del Decreto Foral 90/2002, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra".

El artículo 31 de la Ley Foral 18/2001 dispone que el Consejo Audiovisual de Navarra estará sujeto al régimen económico-financiero aplicable a la Administración de la Comunidad Foral y que el Consejo formulará el anteproyecto de su presupuesto anual para su inclusión como programa independiente en el Proyecto de Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra.

Esta modificación no merece objeción jurídica, ya que no contraría la Ley Foral que desarrolla y se atiene, en razón de la configuración legal de dicho órgano, a un determinado modelo en esta materia según señalábamos en nuestro anterior Dictamen 9/2003.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de modificación del Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.