

**Expediente:** 27/2007

**Objeto:** Sobre la interpretación que debe darse al artículo 26.1.g) de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual de Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra.

**Dictamen:** 32/2007, de 3 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 3 de septiembre de 2007,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 16 de julio de 2007 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de la misma fecha, en el que, de conformidad con el artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión del “preceptivo dictamen” sobre la interpretación que debe darse al artículo 26.1.g) de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual de Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra (en adelante, LFAA-CAN), de conformidad con la solicitud formulada en Acuerdo 38/2007, de 13 de abril, del Consejo Audiovisual de Navarra, y el acuerdo del Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 18 de junio de 2007.

Al escrito del Presidente del Gobierno de Navarra se acompaña el expediente remitido por el Consejo Audiovisual de Navarra, que consta del texto del acuerdo adoptado por el citado Consejo, un informe jurídico donde se afirma que el precepto sobre el que versa la consulta ofrece dudas en cuanto a su alcance subjetivo, el texto del artículo 26 de la LFAA-CAN, copia de la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, como Portavoz del Gobierno de Navarra, por la que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra; y, en fin, copia de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

### **I.2ª. Consulta**

La consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra versa sobre la interpretación que ha de darse al artículo 26.1.g) la LFAA-CAN, cuyo tenor literal es el siguiente:

“Artículo 26. Competencias.

1. El Consejo ejerce las siguientes funciones:

(...)

g) Controlar y seguir los volúmenes de publicidad institucional en los medios de comunicación.”

El acuerdo del Consejo Audiovisual de Navarra, por el que se solicita el dictamen, afirma que el precepto citado plantea una duda interpretativa respecto del ámbito subjetivo sobre el que recae la función de control del Consejo Audiovisual de Navarra, “toda vez que no especifica el sujeto responsable de la contratación de la publicidad institucional” sobre cuya actividad recae su competencia. En concreto, no especifica si la competencia del Consejo Audiovisual de Navarra se refiere únicamente a la actividad publicitaria llevada a cabo por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en un sentido estricto, entendida como la actividad comunicativa del Gobierno de Navarra, a través de campañas institucionales, o si, por el contrario, debe entenderse que la función de control del Consejo Audiovisual de Navarra recae, de forma extensiva, sobre

la totalidad de las Administraciones Públicas de Navarra, incluyendo campañas de publicidad institucional de sociedades públicas, organismos autónomos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Foral, así como las realizadas por el Parlamento de Navarra y las entidades locales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter del dictamen**

El artículo 18 de la LFCN, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidente, por propia iniciativa o a instancia de entidades u organismos de Navarra sujetos a derecho público, o por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los parlamentarios forales.

El artículo 26.2 “in fine” de la LFAA-CAN, dispone que el Consejo Audiovisual de Navarra podrá recabar para el cumplimiento de sus funciones el concurso de otras instituciones, entidades o personas con notoria competencia técnica en los asuntos que el Consejo considere someter a consulta.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la emisión del presente dictamen ha sido solicitada por el Gobierno de Navarra a través de su Presidente, según acuerdo adoptado con fecha 18 de junio de 2007, por lo que procede la emisión del presente dictamen, que tiene carácter facultativo.

### **II.2ª. Concreción del objeto de la consulta**

El precepto objeto de la consulta atribuye al Consejo Audiovisual de Navarra la función de controlar y seguir los volúmenes de publicidad institucional en los medios de comunicación, habiéndose suscitado la duda de si la publicidad institucional a que se refiere el texto legal es la del Gobierno de Navarra o, por el contrario, si incluye la publicidad institucional

de todas las Administraciones Públicas de Navarra y, en concreto, las sociedades públicas, organismos autónomos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Foral, así como las realizadas por el Parlamento de Navarra y las entidades locales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral.

Parece oportuno, antes de emitir un pronunciamiento sobre la cuestión, determinar con mayor precisión las entidades y organismos a los que debe entenderse que se extiende la consulta, haciéndolo con referencia a las normas jurídicas que regulan la estructura de la Administración y de los entes y demás personas jurídicas que forman parte de ella. A estos efectos conviene recordar que, en el ámbito de la Comunidad Foral, además de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (sobre la que no ofrece duda la aplicación del artículo 26.1.g) de la LFAA-CAN), existen organismos públicos creados bajo la dependencia o vinculación de ella, para la realización de actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas, de fomento o prestación, como de contenido económico de competencia de la Administración de la Comunidad Foral, cuyas características justifican su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional. Dichos organismos públicos tienen personalidad jurídica propia diferenciada, así como autonomía de gestión, y -de conformidad con el artículo 100 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN)- se clasifican en organismos autónomos y entidades públicas empresariales. Además existen las sociedades públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos, que son -según el artículo 103 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra- aquellas empresas, cualquiera que sea la forma que adopten, creadas o reconocidas por el Gobierno de Navarra, cuyo capital social sea en su totalidad de titularidad directa de la Administración de la Comunidad Foral, y estén vinculadas permanentemente a la satisfacción de fines de interés público; y las fundaciones públicas, esto es, las creadas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos públicos, de acuerdo con la Compilación del Derecho Civil Foral, para la realización de fines de su competencia (artículo 125 de la LFACFN).

A las anteriores hay que añadir otras entidades que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, forman el sector público foral, que está integrado por:

- a) La Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
- b) El Parlamento de Navarra y los órganos de éste dependientes.
- c) El Consejo de Navarra y el Consejo Audiovisual de Navarra.

d) Los organismos autónomos adscritos a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

e) Las entidades públicas empresariales de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

f) Las sociedades públicas de la Comunidad Foral de Navarra, que son las sociedades mercantiles creadas por el Gobierno de Navarra en las que la participación directa o indirecta de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos represente la mayoría absoluta del capital social, así como las que sean expresamente declaradas como públicas por el Gobierno de Navarra.

g) Las fundaciones públicas de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos que son las definidas en el artículo 125 de la Ley Foral 15/2004 y aquellas otras que, teniendo carácter privado en el momento de su creación, sobrevenidamente reúnan los requisitos del citado artículo 125, juntamente con la exigencia de que la representación de la Administración en sus órganos de gobierno sea mayoritaria.

h) Otros entes públicos de nueva creación, cuando la disposición que los cree así lo disponga expresamente.

La consulta se refiere también a las entidades locales en el ámbito de la Comunidad Foral, es decir, a los municipios y demás entidades del

artículo 3º de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra:

a) Los Distritos Administrativos.

b) Los Concejos.

c) La Comunidad de Bardenas Reales de Navarra, la Comunidad del Valle de Aézcoa, la Mancomunidad del Valle de Roncal, la Universidad del Valle de Salazar y el resto de corporaciones de carácter tradicional titulares o administradoras de bienes comunales existentes a la entrada en vigor de esta Ley Foral.

d) Las entidades que agrupen varios municipios instituidas mediante Ley Foral por la Comunidad Foral de Navarra y las Agrupaciones de servicios administrativos.

e) Las Mancomunidades.

## **II.2ª. Interpretación del artículo 26.1.g) de la LFAA-CAN**

Dispone el artículo 3 del Código Civil que las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

En el presente caso nos encontramos ante un texto ambiguo, dado que la LFAA-CAN no establece una definición precisa de lo que deba entenderse por publicidad institucional, que es el objeto de la competencia de control y seguimiento que el artículo 26.1.g) de dicha ley foral atribuye al Consejo Audiovisual de Navarra.

El contexto, entendido como el conjunto de competencias definidas en el artículo 26 de la LFAA-CAN, tampoco es determinante de una solución definitiva y segura porque en dicho precepto apreciamos algunas competencias que se circunscriben al ámbito del Gobierno de Navarra, otras

al Gobierno de Navarra y al Parlamento de Navarra y otras al conjunto de las Administraciones Públicas de Navarra. No obstante, el examen pormenorizado de las funciones establecidas en este artículo apunta hacia una interpretación amplia de la competencia sobre la que versa la consulta.

En efecto, algunas de ellas se encuentran circunscritas al ámbito del Parlamento de Navarra y del Gobierno de Navarra, pero se trata de funciones de informe, asesoramiento o ejercicio de la potestad sancionadora, que tienen naturaleza distinta de la que aquí nos ocupa. El Consejo Audiovisual de Navarra asesora al Gobierno y al Parlamento de Navarra en las materias relacionadas con la legislación y normativa del sistema audiovisual, así como en la situación y previsiones de éste en todas sus modalidades técnicas y de ámbito territorial; elabora informes y dictámenes a iniciativa propia o a solicitud indistinta del Gobierno de Navarra, la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, dos grupos parlamentarios del Parlamento de Navarra o la quinta parte de los parlamentarios forales; informa preceptivamente la propuesta del pliego de condiciones formulada por el Gobierno de Navarra con carácter previo a la convocatoria de cada concurso de adjudicación de concesiones de servicios de televisión y de radiodifusión sonora; también informa preceptivamente las propuestas presentadas en los concursos de otorgamiento de concesiones para la gestión de emisoras de radiodifusión sonora y de televisión, en lo que se refiere a la composición accionarial de los licitadores, a fin de garantizar el pluralismo y la libre competencia en el sector, para prevenir situaciones de concentración de medios y abuso de posición dominante, así como las peticiones de renovación de las concesiones, los expedientes de modificación de capital social de las empresas titulares de la concesión que vayan a ser autorizados por el Gobierno de Navarra y los expedientes de transmisión de las concesiones; presenta al Parlamento de Navarra un informe anual en el que expone su actividad en el período anterior y se evalúa el desarrollo, los problemas y dificultades del sistema audiovisual con especial atención a sus contenidos y, de entre ellos, a los temas que afectan al pluralismo, la educación, infancia, juventud y dignidad de las personas. En el ámbito de la potestad sancionadora, el Consejo Audiovisual de Navarra ejerce la que las leyes reguladoras de la comunicación audiovisual y de la

publicidad otorgan al Gobierno de Navarra en lo referente al ámbito de actuación y las funciones del Consejo.

El artículo 26 establece otras funciones, que el Consejo Audiovisual de Navarra ejerce en relación con todas las Administraciones Públicas de Navarra. De este modo, el Consejo debe ser informado de los acuerdos que hayan sido suscritos por las Administraciones Públicas de Navarra con los medios de comunicación audiovisual, en los que, directa o indirectamente, éstos reciban ayudas o subvenciones públicas o utilicen bienes o servicios de titularidad o dominio público. Por otra parte, el Consejo Audiovisual de Navarra controla y efectúa el seguimiento de los acuerdos de colaboración entre las Administraciones Públicas de Navarra y los medios de comunicación tanto actuales como futuros.

La función que ahora nos ocupa es una función de control y seguimiento, semejante a las que acabamos de mencionar en el párrafo anterior y que afectan a todas las Administraciones Públicas de Navarra. Tiene, por otra parte, una finalidad similar a éstas, puesto que todas ellas buscan el equilibrio e imparcialidad de la actuación de los entes públicos en sus relaciones con los diferentes medios de comunicación audiovisual.

La investigación del contexto en que se inserta la norma interpretada, el artículo 26.1.g) de la LFAA-CAN, aconseja también indagar qué se entiende por publicidad institucional en el conjunto del ordenamiento. A falta de una definición específica en el ámbito foral, merece primordial atención lo establecido por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, cuyo artículo 1 delimita el objeto de la ley a las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal. La publicidad institucional no se refiere sólo a la de la Administración del Estado, sino también a la de los organismos y entidades que integran el sector público estatal, incluyendo organismos públicos, sociedades de mayoría estatal y fundaciones públicas del Estado, con excepción de las campañas de carácter industrial, comercial



o mercantil que desarrollen las citadas entidades en el cumplimiento de los fines que les son propios.

Además de la ley estatal, las leyes autonómicas de publicidad institucional apuntan, en su mayoría, a un ámbito subjetivo extenso. Si exceptuamos algún caso aislado y hoy derogado, como es el de la Ley 6/1996, de 26 septiembre, de Extremadura, de Publicidad Institucional, que se aplicaba exclusivamente a la Administración autonómica y organismos autónomos, las demás leyes de publicidad institucional se aplican a la Administración autonómica y al resto de las administraciones públicas de los respectivos territorios.

Este es, por ejemplo, el caso de la Ley 7/2003, de marzo, de Publicidad Institucional de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 3º establece que la ley obliga a las instituciones del artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (según la redacción vigente en 2003, las Cortes Valencianas, el Presidente, el Gobierno valenciano y las demás instituciones que determine el Estatuto), a la Administración de la Generalitat, a las entidades autónomas de la Generalitat de carácter administrativo, a las Entidades Locales del ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, y a los organismos y entidades autónomas de carácter administrativo, dotadas de personalidad jurídica propia, que actúen sometidos al Derecho Público, dependientes de las Entidades Locales de la Comunidad Valenciana.

Igualmente, la Ley 6/2005, de 8 abril, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, que tiene por objeto establecer los principios generales por los que debe regirse la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, que se lleven a cabo a través de contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio, dispone en su artículo 2 que será de aplicación a las actividades publicitarias que desarrollen la Junta de Andalucía y las Administraciones locales andaluzas, así como los organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta, que no sean de carácter industrial o comercial.

La Ley catalana 18/2000, de 29 diciembre, de Publicidad Institucional, regula la actividad publicitaria institucional que llevan a cabo las administraciones de Cataluña, incluidas las administraciones locales y supralocales, en todos y cada uno de sus ámbitos de actuación. También alude al tema la Ley catalana 22/2005, de 29 de diciembre, de Comunicación Audiovisual, cuyo artículo 109 regula la publicidad institucional por radio y televisión que emitan “las administraciones públicas de Cataluña”.

Si nos atenemos al espíritu y finalidad de la norma, el Consejo Audiovisual de Navarra es un órgano independiente encargado de garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia. La exposición de motivos de la LFAA-CAN se refiere al Consejo como la autoridad audiovisual de Navarra, encargado de velar por el cumplimiento de la legislación vigente, tanto europea y estatal, como de la propia Comunidad Foral, así como por el pluralismo interno y externo de los medios, la objetividad, transparencia de la información, la honestidad informativa y el cumplimiento de la misión de servicio público de los distintos medios informativos.

En consonancia con lo anterior, el artículo 26.1.l) de la LFAA-CAN encomienda al Consejo Audiovisual de Navarra la función de asegurar la observancia de los principios del pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento, así como velar por la pluralidad lingüística y cultural en el conjunto del sistema audiovisual en Navarra.

La publicidad institucional se relaciona con los fines del Consejo por la incidencia que puede tener la contratación de espacios publicitarios por las administraciones públicas en los resultados económicos de los medios de difusión y, principalmente, porque el pluralismo informativo y la naturaleza de los mensajes institucionales exige que sus contenidos sean accesibles a todos los ciudadanos, sean cuales fueren los canales de transmisión de la información que éstos decidan elegir. A estos efectos puede ser importante recordar que, según el artículo 3.1 de la Ley 29/2005, la publicidad institucional tiene alguno de los siguientes objetivos:

“a) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.

b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.

c) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.

d) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.

e) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.

f) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.

g) Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.

h) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.

i) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.

j) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.”

Se trata, como puede observarse, de mensajes de interés público que tienen como destinatarios a los ciudadanos en general y que deben ser transmitidos del modo más eficiente para que lleguen a todos y no se excluya a nadie de su conocimiento. Desde otra perspectiva, la tutela del pluralismo político, social, religioso, cultural y de pensamiento requiere que el ciudadano no se sienta condicionado a elegir un medio de difusión u otro para tener acceso a la publicidad institucional. Estos objetivos y principios vinculan a todas las administraciones públicas, por lo que consideramos que no cabe una interpretación restrictiva de los entes administrativos sometidos

a la función de seguimiento y control de los volúmenes de publicidad institucional que la LFAA-CAN atribuye al Consejo Audiovisual de Navarra.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el artículo 26.1.g) de la LFAA-CAN debe ser interpretado en el sentido de que la función de control y seguimiento de los volúmenes de publicidad institucional en los medios de comunicación atribuida al Consejo Audiovisual de Navarra no se limita exclusivamente a la actividad publicitaria llevada a cabo por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sino que afecta también a la totalidad de las Administraciones Públicas de Navarra, incluyendo campañas de publicidad institucional de sociedades públicas, organismos autónomos y demás entidades integrantes del sector público de la Comunidad Foral, así como las realizadas por el Parlamento de Navarra y las entidades locales en el ámbito territorial de la Comunidad Foral.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.