

Expediente: 50/2011

Objeto: Proyecto de Decreto Foral sobre servicios de comunicación audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 1/2012, de 9 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de enero de 2012,

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 José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, 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 20 de diciembre de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 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 recabó dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral sobre servicios de comunicación audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de diciembre de 2011.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. Por Orden Foral 30/2011, de 27 de septiembre, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, dictada a propuesta de la Dirección General de Comunicación-Oficina del Portavoz del Gobierno de Navarra, se ordenó iniciar el procedimiento para la elaboración de un Decreto Foral sobre Servicios de Comunicación Audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra y se designó como órgano responsable de la elaboración del proyecto y la tramitación del procedimiento a la citada dirección general.
2. Mediante Orden Foral 32/2011, de 6 octubre, del Consejero de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, se sometió a información pública el proyecto de Decreto Foral sobre Servicios de Comunicación Audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra, en ella se anunció la publicación del proyecto en el tablón de anuncios del Palacio de Navarra y en la página web del Gobierno de Navarra y se concedió el plazo de un mes para que los ciudadanos afectados presentasen las alegaciones que estimasen procedentes.
3. El proyecto fue sometido a consulta de todos los departamentos del Gobierno de Navarra, a los que fue comunicado el día 18 de octubre de 2011.
4. El día 10 noviembre 2011 se recibieron alegaciones de don..., como presidente de la sociedad... En la misma fecha tuvo entrada en el registro otro escrito de alegaciones firmado por don..., como representante legal de la asociación...
5. La Real Academia de la Lengua Vasca – Euskaltzaindia presentó sus alegaciones el día 16 noviembre 2011.
6. El Director del Servicio de Comunicación, con fecha 18 noviembre 2011, elaboró un informe de contestación a las alegaciones presentadas en el periodo de información pública.

7. Constan en el expediente una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica, una memoria organizativa y un informe sobre el impacto por razón de sexo.
8. Asimismo, se ha elaborado un informe jurídico, fechado el 21 noviembre 2011, que lleva el visto bueno del Secretario General Técnico.
9. El proyecto, con algunas modificaciones consecuencia de las alegaciones presentadas, fue sometido a informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que lo evacuó con fecha 30 noviembre 2011.
10. El día 7 diciembre 2011 se incorporó al expediente el estudio de cargas administrativas, que lleva el visto bueno del Secretario General Técnico. Asimismo, la Secretaría General Técnica formuló, con fecha 4 diciembre 2011, su opinión sobre el informe del Servicio de Acción Legislativa.
11. Previo su examen en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 12 diciembre 2011, tras haber sido remitido con anterioridad a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, el proyecto fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en la sesión celebrada el día 14 diciembre 2011.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta está integrado por una exposición de motivos, 39 artículos sistematizados en seis capítulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Según expresa la exposición de motivos, el proyecto de Decreto Foral se ha elaborado porque, en los últimos años, el sector audiovisual ha experimentado una rápida evolución, por la implantación de la tecnología digital y la irrupción de Internet, que facilita el acceso de los usuarios a

dichos servicios al mismo tiempo que se fragmentan las audiencias variando los modelos de negocio. Existe una normativa comunitaria, que ha sido traspuesta al ordenamiento español mediante la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que abandona la consideración de la radio y televisión como un servicio público esencial para calificarlos como servicios de interés general. Todo ello ha determinado la aprobación de la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga 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. Con estos antecedentes, se considera necesaria la aprobación de un Decreto Foral sobre Servicios de Comunicación Audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra.

El proyecto de Decreto Foral consta, como hemos dicho, de seis capítulos en los que se contienen, sucesivamente, las disposiciones generales (capítulo I, artículos 1 a 3), y se regulan los aspectos procedimentales para efectuar las comunicaciones previas y para la solicitud y otorgamiento de licencias (capítulo II, artículos 4 a 23), los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro (capítulo III, artículos 24 y 25), el registro de prestadores de servicios de comunicación audiovisual de Navarra (capítulo cuatro, artículos 26 a 32) el régimen de inspección y de infracciones y sanciones (capítulo V, artículos 33 a 37), y, en fin, los derechos de los usuarios y de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual (capítulo VI, artículos 38 y 39).

La disposición adicional suprime el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales. La disposición transitoria primera contempla la primera inscripción en el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual de Navarra de los prestadores con títulos habitantes vigentes, y la disposición transitoria segunda establece el régimen jurídico de las concesiones transformadas en licencias. La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan al nuevo decreto foral. Las disposiciones finales establecen la habilitación normativa al consejero competente y la entrada en vigor del Decreto Foral.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto sometido a consulta se dicta en cumplimiento de la Ley Foral 15/2011 y constituye desarrollo reglamentario de algunas disposiciones de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (en adelante, LGCA) en uso de la facultad de la Comunidad Foral a la que compete, según el artículo 55 de la LORAFNA, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto jurídico de la Radio y la Televisión, así como el desarrollo legislativo y la ejecución de las normas básicas del Estado relativas al régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.

Nos encontramos, por tanto, ante un dictamen preceptivo a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de noviembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en adelante, LFGNP), establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63).

De acuerdo con las prescripciones legales, el expediente incorpora una memoria justificativa, una memoria normativa, una memoria económica según la cual el proyecto no supone incremento de gasto o disminución de ingresos, una memoria organizativa en la que se afirma que no implica la necesidad de modificar, anular o crear unidades orgánicas, y tampoco genera un incremento de plantillas, así como un informe de impacto por razón de sexo donde se niega que tenga incidencia alguna en este ámbito.

El proyecto ha sido sometido a información pública durante el plazo de un mes, a través de su difusión en la web del Gobierno de Navarra y en el tablón de anuncios del Palacio de Navarra, previa publicación en el Boletín Oficial de Navarra de la Orden Foral 32/2011, de 6 de octubre, del Consejero

de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales. Tres entidades han formulado alegaciones al proyecto, que han sido debidamente estudiadas y valoradas en un informe que consta en expediente.

El proyecto fue remitido a consulta de los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre el contenido, concluyendo en la adecuación jurídica de la norma y proponiendo su elevación al Gobierno de Navarra. Asimismo ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido, en términos generales, acogidas en la versión final del proyecto y, particularmente, la elaboración de un estudio de cargas administrativas que se ha incorporado al expediente con fecha 4 diciembre 2011. Ha conocido también el proyecto la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral. Y, finalmente, el proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo, previa su toma en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 diciembre 2011.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGNP -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, las leyes u otras disposiciones de rango superior,

ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

La principal referencia de nuestro pronunciamiento sobre la adecuación jurídica del proyecto ha de ser la LGCA, que es objeto de desarrollo reglamentario.

A) Justificación: exposición de motivos

Según se indica en los informes obrantes en el expediente, así como en su exposición de motivos, el proyecto se justifica en la necesidad de adecuar el ordenamiento particular de Navarra a las reformas que se han producido en la legislación básica del Estado como consecuencia de la evolución de la técnica y de los medios de comunicación audiovisual, así como de la necesidad de transposición de las directivas comunitarias sobre la materia. Mediante la exposición de motivos y los informes obrantes en expediente, se ha dado cabal cumplimiento a lo que ordena el artículo 58 de la LFGNP.

B) Examen del articulado

El proyecto se estructura, como ya hemos dicho, en seis capítulos, el primero de los cuales contiene las disposiciones generales y está integrado por los artículos 1 a 3.

El artículo 1 describe el objeto del proyecto, a saber, regular el ejercicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Foral de Navarra en relación con la prestación de los servicios de comunicación audiovisual. No merece objeción de clase alguna.

El artículo 2 define el ámbito de aplicación, constituido por aquellos servicios de comunicación audiovisual, excluido el servicio público, cuyo ámbito territorial de cobertura no sobrepase los límites territoriales de la Comunidad Foral de Navarra. Esta previsión es correcta, dado que, en nuestro orden constitucional, la atribución de cualquier competencia a una

comunidad autónoma ha de tener como referencia el territorio de ésta (STC 31/2010, de 28 de junio, F. 89).

El artículo 3 califica los servicios de comunicación audiovisual como servicios de interés general y establece la necesidad de comunicación previa, con carácter general, así como el deber de obtener licencia en el caso de que el servicio se preste mediante ondas hertzianas terrestres. Su texto es fiel reflejo de lo que dispone el artículo 22 de la LGCA, en el marco del régimen jurídico básico de la prestación de servicios de comunicación audiovisual en un mercado transparente y plural. El precepto se adecua, por tanto, al ordenamiento jurídico.

El capítulo segundo regula los procedimientos de comunicación previa y de concesión de licencias, a los que dedica sendas secciones.

La sección primera se refiere a las comunicaciones previas y comprende los artículos 4 a 7 del proyecto. A este respecto conviene señalar que el artículo 23.1 de la LGCA atribuye a las Comunidades Autónomas, en el marco de su ámbito competencial, la facultad de fijar el procedimiento regulador de la comunicación previa.

El artículo 4 establece que la comunicación deberá dirigirse al órgano competente en materia de servicios de comunicación audiovisual. No hay nada que objetar a este artículo.

El artículo 5 dispone que la comunicación previa se realizará por escrito, detallando cuál debe ser su contenido y la documentación que se habrá de acompañar. Asimismo establece, por remisión a la LGCA, los casos en que la comunicación previa no surtirá ningún efecto. Todos ellos son conformes con la legalidad vigente.

El artículo 6, sobre el control de las comunicaciones previas, permite que el servicio se preste desde la presentación de la comunicación, sin perjuicio del control administrativo posterior, del que puede derivar la imposibilidad de continuar con la prestación del servicio cuando, previo expediente con audiencia del interesado, se tenga constancia de la

inexactitud de la comunicación o de su no presentación. La resolución obligará al interesado a restituir la situación jurídica al momento previo al inicio de la actividad, lo cual es consecuencia lógica del incumplimiento. También impide instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de dos años, disposición ésta que encuentra amparo legal en el artículo 23.1.a) de la LGCA.

El artículo 7 dispone la inscripción de la comunicación previa en el Registro de prestadores de servicios de comunicación audiovisual de Navarra. Es conforme a Derecho.

La sección 2ª del capítulo II regula las licencias y comprende los artículos 8 a 23.

El artículo 8 establece la obligación de obtener licencia previa, otorgada mediante concurso público, para la prestación del servicio de comunicación audiovisual mediante ondas hertzianas terrestres. Así lo ordena también el artículo 22.3 de la LGCA, que da cobertura legal a esta norma.

El artículo 9 atribuye al consejero competente en materia de servicios de comunicación audiovisual la facultad de acordar la convocatoria del concurso, impulsar el procedimiento y resolverlo, sin que ello merezca objeción legal.

El artículo 10 dice que el procedimiento se iniciará de oficio, mediante convocatoria pública, y enuncia los casos en que puede ser instado por los interesados, todo ello de conformidad con lo establecido por el artículo 27 de la LGCA.

Los principios y contenido de la convocatoria pública están formulados en el artículo 11, todo ello de acuerdo con el artículo 27.3 de la LGCA y en el marco de competencias que corresponden al Gobierno de Navarra.

Igualmente conforme con el ordenamiento jurídico es el artículo 12, donde se establecen los criterios mínimos de valoración que debe contener la convocatoria.

Los artículos 13 a 17 regulan el procedimiento para tramitar y resolver el concurso para la concesión de las licencias, sin que se aprecie en ellos ningún motivo de ilegalidad.

Según el artículo 18 el concurso debe ser resuelto en un plazo máximo de seis meses, transcurrido el cual los interesados pueden considerar desestimadas sus solicitudes. La resolución será acordada por el consejero competente en materia de servicios de comunicación audiovisual, con base en la propuesta formulada por la Mesa de valoración, pudiendo declararse total o parcialmente desierto el concurso. También establece el contenido de la resolución, de acuerdo con lo previsto por el artículo 24 de la LGCA. Es conforme a Derecho.

El artículo 19 contempla la inscripción o anotación de la licencia en el Registro de Prestadores del Servicio de Comunicación Audiovisual de Navarra, sin que haya nada que objetar a esta norma.

La adjudicación de la licencia -dice el artículo 20- lleva aparejada la concesión del uso privativo del dominio público radioeléctrico, tal como se establece en el artículo 24.2 de la LGCA.

La vigencia de la licencia y su renovación se regulan en el artículo 21 del proyecto sometido al dictamen. Su duración será de 15 años, tal como dispone el artículo 28.1 de la LGCA, debiendo ajustarse su renovación a lo que se establece en el apartado 2 del mismo precepto.

El artículo 22 habla de los negocios jurídicos sobre licencias de comunicación audiovisual y su contenido se adapta a lo que sobre esta materia establece el artículo 29 de la LGCA.

El capítulo II concluye con el artículo 23 que se refiere a la emisión en cadena, derecho que, según el artículo 22.4 de la LGCA, se entiende sin perjuicio de la plena competencia de las Comunidades Autónomas con relación a los prestadores que hayan obtenido licencias en sus respectivos ámbitos territoriales. El citado artículo 23 ordena comunicarlo al órgano competente en materia de servicios de comunicación audiovisual e inscribirlo

en el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual de Navarra. Se ajusta al ordenamiento jurídico.

El capítulo III regula los servicios de comunicación audiovisual sin ánimo de lucro. Se trata de servicios prestados por entidades privadas para atender necesidades sociales, culturales y de comunicación específicas de comunidades sociales, así como para fomentar la participación ciudadana y la vertebración del tejido asociativo y están contemplados por el artículo 32 de la LGCA. Están sometidos a licencia previa (artículo 24), condicionada a la habilitación de dominio público radioeléctrico por parte de la Administración General del Estado, tal como se dispone en el apartado 2 del citado artículo 32.

Estas entidades deben justificar la procedencia de sus fondos así como el desglose de sus gastos e ingresos, si los hubiere, mediante la presentación de la oportuna memoria económica. Así lo establece el artículo 25 del proyecto, de conformidad con el artículo 32.6 de la LGCA.

El capítulo IV comprende los artículos 26 a 32 y en ellos se dispone la creación y se regula el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual de Navarra. Se trata de preceptos de carácter organizativo interno de la Administración y de naturaleza procedimental y sus prescripciones se adaptan perfectamente a lo previsto por el artículo 33 de la LGCA, donde se contempla la existencia de este tipo de registros en el ámbito autonómico.

El capítulo V, sobre inspección y sanciones, consta de cinco artículos numerados desde el 33 al 37, ambos inclusive.

El artículo 33 atribuye la competencia de inspección y la potestad sancionadora, en relación con los servicios de comunicación audiovisual regulados en el decreto foral, al órgano competente en materia de servicios de comunicación audiovisual. Estas competencias corresponden a la Comunidad Foral de Navarra en virtud de lo establecido por el artículo 56 de la LGCA. No hay nada que objetar a este precepto.

El artículo 34 diseña, en sus líneas básicas, el estatuto del personal que ejerza las funciones de control, otorgándoles la condición de autoridad pública, disponiendo que sus actuaciones consten en acta y facultándolos para requerir a los prestadores de servicios de comunicación audiovisual cualquier información en relación con la prestación del servicio. Se ajusta a la legalidad vigente.

En materia de infracciones y sanciones y del procedimiento sancionador, los artículos 35 y 36 se limitan a efectuar una remisión a las normas legales que regulan la materia. En los artículos 36 y 37 se determinan las atribuciones competenciales para incoar y resolver los expedientes sancionadores, sin que merezcan tacha alguna de ilegalidad.

El capítulo VI, sobre derechos de los usuarios y de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual, está integrado por los artículos 38 y 39.

El artículo 38 permite a cualquier persona física o jurídica solicitar la comprobación de la adecuación de los contenidos audiovisuales a la legislación vigente o a los códigos de autorregulación o corregulación. Este artículo regula el procedimiento para hacer efectivo el derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales que se establece en el artículo 9 de la LGCA. Es conforme a Derecho.

El artículo 39, respetando el principio de libertad de prestación de servicios de comunicación audiovisual (artículo 10 de la LGCA), ordena al órgano competente en materia de servicios de comunicación audiovisual promover la adopción de normas de autorregulación, corregulación y códigos de conducta en el sector audiovisual y velar por su cumplimiento. Según el artículo 12 de la LGCA es un derecho de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual aprobar códigos en los que se regulen los contenidos de la comunicación audiovisual y las reglas de diligencia profesional para su elaboración. El artículo 39 del proyecto ordena que estos códigos se comuniquen al órgano competente en materia de servicios audiovisuales quien, previa verificación de su conformidad con la normativa

vigente, dispondrá su publicación y velará por su cumplimiento. Esta norma es también conforme con el ordenamiento jurídico.

C) Disposiciones adicional, transitorias, derogatoria y finales

La disposición adicional única suprime el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales. Este Registro fue creado por el artículo 29 de la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se reguló la actividad audiovisual de Navarra y se creó el Consejo Audiovisual de Navarra. Sin embargo, no existe problema de colisión con la disposición adicional que comentamos porque la citada Ley Foral 18/2001 fue derogada por la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, en cuya disposición transitoria única se prevé la supresión del citado registro por el Decreto Foral que regule el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual de Navarra.

La disposición transitoria primera se ocupa de la transición entre el registro suprimido y el que se va a establecer, propiciando la inscripción de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual cuyos títulos habilitantes se encuentren vigentes a la entrada en vigor del futuro Decreto Foral.

En la disposición transitoria segunda se define el régimen jurídico de las concesiones transformadas en licencias en virtud de lo establecido por la disposición transitoria segunda de la LGCA.

Se derogan, en la disposición derogatoria única, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el nuevo Decreto Foral y, en particular, el Decreto Foral 336/1997, de 10 de noviembre, por el que se regula la concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en la Comunidad Foral de Navarra.

La disposición final primera del proyecto habilita al consejero competente en materia de servicios de comunicación audiovisual para desarrollar el Decreto Foral, y la disposición final segunda establece la

entrada en vigor del Decreto Foral al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Ninguna de estas disposiciones merece objeción desde el punto de vista jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral sobre servicios de comunicación audiovisual en la Comunidad Foral de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.