

Expediente: 25/2016

Objeto: Emisiones de Tele Aragón en Navarra y de EITB en Cantabria y La Rioja

Dictamen: 40/2016, de 5 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 5 de septiembre de 2016,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz, don Alfonso Zuazu Moneo, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de las consultas

El día 17 de mayo de 2016 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra 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), se solicita la emisión de dictamen facultativo sobre “la legalidad de la captación en Navarra de las emisiones de Tele Aragón y la situación en la que se encuentra la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja”, instado por los Grupos Parlamentarios EH Bildu Nafarroa y Podemos Ahal Dugu y por la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra el día 12 de mayo de 2016.

Mediante escrito del Presidente del Consejo de Navarra de 26 de mayo de 2016, considerando que el expediente remitido (constituido única y exclusivamente por la petición formulada por los citados grupos políticos) se encontraba incompleto, se solicitó su complemento con la “documentación adicional necesaria”, considerándose que no constaban en concreto:

“- Documentos acreditativos, si los hubiere, de que en Navarra se captan las emisiones de Tele Aragón.”

“- En caso afirmativo, título jurídico por el que Tele Aragón emite en territorio de Navarra o indicación técnica en la que se señale si se trata de un desbordamiento natural de la señal de emisión para el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.”

“- Documentos acreditativos, si los hubiere de la situación en la que, de hecho, se encuentra la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja.”

“- En caso afirmativo de que se capten las emisiones de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja, documento jurídico por el que EITB emite en dichas Comunidades, o indicación técnica en la que se señale si se trata de un desbordamiento natural de la señal de emisión para el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.”

En definitiva, se señalaba por el Presidente, que este Consejo de Navarra carecía de elementos para pronunciarse “sobre la legalidad de la captación en Navarra de las emisiones de Tele Aragón y la situación en la que se encuentra la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja.”

Con fecha de 24 de junio de 2016, tuvo entrada en el Consejo de Navarra, escrito de la misma fecha, de la Presidenta del Parlamento de Navarra, al que se adjuntaba “la documentación que al respecto nos ha proporcionado el Gobierno de Navarra y que constituye toda la documentación de la que dispone el Parlamento”.

I.2ª. Expediente remitido

La única documentación remitida para la emisión del presente dictamen está constituida por la propia solicitud formulada por los Grupos Parlamentarios EH Bildu Nafarroa y Podemos Ahal Dugu y por la Agrupación de Parlamentarios Forales de Izquierda-Ezkerra para que “se analice la legalidad de la captación en Navarra de las emisiones de Tele Aragón y la situación en la que se encuentra la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja”.

Tras la solicitud de complemento del expediente remitido por parte de la presidencia de este Consejo, se ha recibido la siguiente documentación:

1. Informe del Director General de Informática, Telecomunicaciones e Innovación Pública en el que se indica “que el Gobierno de Navarra carece de documentación acreditativa de que en Navarra se capten las emisiones de Tele Aragón por cuanto no tiene competencias sobre el control del espectro radioeléctrico que, en su caso, pudieran utilizar tales emisiones, ya que dicha competencia es exclusiva del Estado”. Con relación a la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja se señala igualmente “que el Gobierno de Navarra carece de la documentación solicitada por los mismos motivos de ausencia de competencias sobre la materia”.

2. Protocolo general de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Foral de Navarra de 15 de junio de 2009, en el que no se contiene ninguna referencia a la captación de las emisiones de Tele Aragón.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y alcance del dictamen

La Presidenta del Parlamento de Navarra solicita dictamen, sobre “la legalidad de la captación en Navarra de las emisiones de Tele Aragón y la situación en la que se encuentra la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja”, a petición de los Grupos Parlamentarios y Agrupación de Parlamentarios Forales reseñados.

El presente dictamen se emite con carácter facultativo en cumplimiento de lo establecido en el derogado artículo 18 de la LFCN, aplicable por razones temporales por analogía con lo establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), e igual disposición de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC); y todo ello ante la ausencia de previsiones específicas sobre los procedimientos ya iniciados en la recientemente aprobada Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra, con entrada en vigor el 16 de junio de 2016, por lo que este Consejo emite el

presente dictamen con el carácter de facultativo. En el momento actual y vigente la nueva Ley Foral sobre el Consejo de Navarra se contemplan los dictámenes facultativos en el artículo 14.2.

La petición de dictamen facultativo cumple las condiciones establecidas por el citado artículo 18 de la LFCN, toda vez que la solicitud se ha formulado por la Presidenta del Parlamento de Navarra a instancia de dos grupos parlamentarios.

El dictamen debe emitirse a la vista de la documentación proporcionada por el Gobierno de Navarra, toda vez que según se ha manifestado por la Presidenta del Parlamento de Navarra constituye toda la documentación de la que dispone el Parlamento.

II. 2ª. Marco jurídico de aplicación

Vamos a analizar el marco jurídico de aplicación desde la perspectiva, por un lado, de las competencias en materia de comunicación audiovisual; y, por otro, desde el punto de vista de los convenios y acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 149.1.27ª de la Constitución Española (en adelante, CE) se atribuye al Estado la competencia exclusiva para aprobar las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas; y en el artículo 149.1.21ª de la CE se atribuye igualmente al Estado la competencia exclusiva en telecomunicaciones.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral (en adelante, LORAFNA), dispone en su artículo 55.1 que corresponde a Navarra “el desarrollo legislativo y al 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”. El apartado 2 del mismo precepto señala, por su parte, que igualmente “le corresponde 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”.

La Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, reguló la actividad audiovisual en Navarra y creó el Consejo Audiovisual de Navarra, en el marco de lo dispuesto por la Ley 25/1994, de 12 de julio, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 89/552/CE, del Consejo, de 3 de octubre de 1989.

Por nueva Directiva 2007/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007, se modificó la reseñada Directiva 89/552/CE, produciéndose la correspondiente trasposición al ordenamiento jurídico español a través de la LGCA que, además, pretendía compendiar la normativa vigente aún válida, actualizar aquellos aspectos que habían sufrido importantes modificaciones y regular las nuevas situaciones carentes de marco legal, tal y como señala su preámbulo.

En el ámbito navarro, la Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre derogó la anterior Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, con supresión del Consejo Audiovisual de Navarra.

La LGCA define en su artículo 2.3 los servicios de comunicación audiovisual de cobertura estatal, considerando como tales a aquellos que se prestan “para el público de más de una Comunidad Autónoma”, añadiendo a continuación que “no será considerado de cobertura estatal en los supuestos de desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio”.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 22.3 de la LGCA la prestación de los servicios de comunicación audiovisual mediante ondas hertzianas terrestres necesitan de previa licencia otorgada mediante concurso por la autoridad audiovisual competente.

Por lo que respecta a los prestadores públicos de comunicación audiovisual, precisa el artículo 40.2 de la LGCA que los órganos competentes de cada Comunidad Autónoma decidirán dentro de los múltiples digitales que se les reserven (múltiple digital MAUT del Plan

técnico nacional de la televisión digital terrestre, conforme a lo dispuesto por el artículo 2.5 del Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre), “los canales digitales de ámbito autonómico que serán explotados por el servicio público de comunicación audiovisual televisiva y los que serán explotados por empresas privadas en régimen de licencia”, pudiendo convocar –apartado 3 del precepto- “los correspondientes concursos para la adjudicación de licencias audiovisuales”, añadiendo el apartado 4 del mismo artículo que “la emisión del servicio público de comunicación audiovisual por ondas hertzianas terrestres de una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales podrá ser efectuada siempre que así lo acuerden mediante convenio, y exista reciprocidad”.

La remisión del precepto a posibles convenios entre comunidades autónomas limítrofes y con afinidades lingüísticas y culturales, nos lleva a examinar lo que al respecto señala la legislación vigente.

Señala el artículo 145.2 de la CE que los estatutos “podrán prever los supuestos, requisitos y términos en que las Comunidades Autónomas podrán celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, así como el carácter y efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales. En los demás supuestos, los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales”.

El artículo 70 de la LORAFNA señala a este respecto lo siguiente:

“1. Navarra podrá celebrar Convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia.

Dichos convenios entrarán en vigor a los 30 días de su comunicación a las Cortes Generales, salvo que éstas acuerden en dicho plazo que, por su contenido, el Convenio debe seguir el trámite previsto en el apartado 3º para los Acuerdos de Cooperación.

2. Navarra podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales.

3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de Cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas.”

Por otra parte, el artículo 6 de la LRJ-PAC, regula los “convenios de colaboración” entre las comunidades autónomas y la Administración General y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma, señalando que se denominarán “Protocolos Generales” cuando “se limiten a establecer pautas de orientación política sobre la actuación de cada Administración en una cuestión de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés”.

La LFACFN regula en su título VII las relaciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con las demás Administraciones Públicas, señalando en su artículo 88.1 que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra “podrá suscribir convenios de colaboración con las demás Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias”, precisando el apartado 2 del mismo artículo, de manera parecida a la LRJ-PAC, que cuando los convenios se limiten a establecer “pautas de orientación sobre la actuación de cada Administración pública en cuestiones de interés común o a fijar el marco general y la metodología para el desarrollo de la cooperación en un área de interrelación competencial o en un asunto de mutuo interés”, se denominarán “protocolos generales”.

Se añade en el artículo 89.2 de la misma LFACFN que la “Comunidad Foral de Navarra podrá suscribir convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y la prestación de servicios propios de sus competencias, en los términos establecidos en los apartados 1 y 2 del artículo 70 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”, y se precisa en su apartado 3 que la “Comunidad Foral de Navarra podrá establecer, asimismo, acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 70 de la Ley Orgánica 13/ 1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra”.

II.3ª. Acerca de las cuestiones planteadas

Lo que se plantea a este Consejo es que se dictamine sobre “la legalidad de la captación en Navarra de las emisiones de Tele Aragón y la situación en la que se encuentra la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja”.

Sobre la primera cuestión, hemos de incidir una vez más en la carencia de cualquier documentación que acredite la captación de las emisiones de Tele Aragón en Navarra, razón por la cual y como adelantaba con fecha de 26 de mayo pasado el entonces Presidente de este Consejo, se carece de elementos para pronunciarse de manera precisa y concreta sobre la legalidad de unas emisiones cuyas características se desconocen. Por tal razón y con carácter general señalaremos lo siguiente:

Como ha quedado expuesto, nos encontramos ante una materia, la comunicación audiovisual, en la que corresponde al Estado la competencia exclusiva para aprobar sus normas básicas, habiéndose dictado por este la LGCA y, posteriormente, al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, el Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Terrestre y se regulan determinados aspectos para la liberación del dividendo digital.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 40.4 de la LGCA, “la emisión del servicio público de comunicación audiovisual por ondas hertzianas terrestres de una Comunidad o Ciudad Autónoma en otra limítrofe y con afinidades lingüísticas y culturales podrá ser efectuada siempre que así lo acuerden mediante convenio, y exista reciprocidad”.

Por otra parte -artículo 2.5 del Real Decreto 805/2014- se ha reservado a cada una de las comunidades autónomas en su correspondiente ámbito territorial el múltiple digital de cobertura autonómica MAUT especificado en el Plan nacional de la televisión digital terrestre que se aprueba mediante ese real decreto.

Esto significa, por un lado, que no hay impedimento para que, cumplidas las determinaciones del artículo 40.4 de la LGCA, puedan emitirse las señales de la televisión autonómica de otra comunidad autónoma limítrofe. Por otro lado, habrá que estar al canal múltiple o múltiplex asignado en la correspondiente planificación del espacio radioeléctrico y más concretamente a lo señalado en el Plan Técnico Nacional de la TDT aprobado, al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones, por el Real Decreto 805/2014, de 19 de septiembre, teniendo en cuenta que conforme a lo señalado por la disposición adicional segunda de esta norma reglamentaria, “cada múltiple digital, cualquiera que sea su ámbito de cobertura, tiene capacidad para integrar cuatro canales de televisión en definición estándar o tres canales de televisión en alta definición”, pudiendo el Ministro de Industria, Energía y Turismo modificar ese número de canales en función de la mejora en las técnicas de comprensión y codificación, la capacidad de régimen binario disponible o el desarrollo tecnológico futuro.

Ocurre, sin embargo, que no existe convenio alguno sobre la materia entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Comunidad Foral de Navarra.

Al margen de todo ello, debe tenerse presente la previsión contenida en el artículo 2.3 de la LGCA conforme a la cual el servicio de comunicación audiovisual de una Comunidad Autónoma no será considerado de cobertura estatal “en los supuestos de desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio”, lo que significa que ninguna vulneración de lo dispuesto por la LGCA se produciría en el supuesto de que la señal de Tele Aragón llegase al territorio de la Comunidad Foral de Navarra como tal “desbordamiento natural”.

Respecto a la captación de “EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja”, debe señalarse en primer lugar que el Consejo de Navarra es, según el artículo 28 ter de la LORAFNA y tal y como dispone el artículo 1.1 de la LFCN, el “órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra”; y, conforme a la doctrina contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de noviembre de 1992, “ningún precepto constitucional,

y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que en el ejercicio de esa autonomía organizativa las Comunidades Autónomas puedan establecer, en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos Gobiernos y Administraciones autonómicas”.

Según ha quedado expuesto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 de la LFCN, el Consejo de Navarra emite dictámenes en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por el Parlamento de Navarra, pero ello debe ser entendido, en función de lo señalado por la citada sentencia del Tribunal Constitucional, respecto a la esfera de atribuciones y actividades de la Comunidad Foral de Navarra, y no sobre las atribuciones y actividades de otras comunidades autónomas en cuestiones no afectantes a Navarra.

Ello no obstante, y con el mismo carácter general al que nos hemos referido anteriormente, podemos señalar con el artículo 40.4 de la LGCA, que no hay impedimento teórico para que cumplidas las determinaciones de ese precepto puedan emitirse las señales de la televisión autonómica de otra comunidad autónoma limítrofe, siempre que así lo acuerden ambas administraciones mediante convenio, y exista reciprocidad.

De igual manera, debe significarse que según lo dispuesto por el artículo 2.3 de la LGCA, el servicio de comunicación audiovisual de una Comunidad Autónoma no será considerado de cobertura estatal “en los supuestos de desbordamientos naturales de la señal en la emisión para el territorio en el cual se ha habilitado la prestación del servicio”, lo que significa que ninguna vulneración de lo dispuesto por la LGCA se produciría en el supuesto de que las señales llegasen al territorio de la Comunidad vecina como tal “desbordamiento natural”.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera, de conformidad con lo señalado en el cuerpo de este dictamen:

En primer lugar, que ante la carencia de documentación relativa a la captación de Tele Aragón en Navarra, este Consejo no puede pronunciarse sobre la legalidad de unas emisiones cuyas características se desconocen, pudiendo señalarse con carácter general que no se produciría vulneración de la legalidad vigente en el supuesto de que la señal correspondiente llegase al territorio de Navarra como desbordamiento natural de la señal de emisión.

En segundo lugar, y sobre la situación en la que se encuentra la captación de EITB en las Comunidades de Cantabria y La Rioja, que la cuestión que se somete a dictamen de este Consejo y para la que no se cuenta con documentación alguna, excede de la esfera de atribuciones que le corresponden.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.