

**Expediente:** 3/2003

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

**Dictamen:** 9/2003, de 27 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 27 de febrero de 2003,

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 20 de enero de 2003 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 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 12 de diciembre de 2002.

#### **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 12 de diciembre de 2002, adoptado por unanimidad, decidiendo aprobar el proyecto de 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 18/1002, 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 11 de diciembre de 2002, sobre competencia y procedimiento, donde, con base en las normas legales antes mencionadas, se indica la competencia del Consejo Audiovisual de Navarra para aprobar el EOF por mayoría absoluta y el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra a solicitar de acuerdo con los artículos 27.3 y 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, modificado por Decreto Foral 15/2002, de 21 de enero (en adelante, ROFCN).
3. Texto del primer anteproyecto de EOF, octubre 2002.
4. Modificaciones al primer anteproyecto.
5. Texto del segundo anteproyecto de EOF, noviembre de 2002.
6. Informe jurídico de la Letrada del Consejo, de 20 de noviembre de 2002, en relación con el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisual, examinando la publicidad y acceso de los ciudadanos al Registro y la obligatoriedad de la inscripción.
7. Escrito, sin fecha ni firma, sobre antecedentes y bibliografía. Entre los primeros, se expone el proceso de elaboración del EOF, destacando que, tras la elaboración de un primer proyecto en

octubre de 2002, éste fue examinado por el Consejo Audiovisual de Navarra en sesión de 7 de noviembre de 2002; posteriormente la Consejera-Secretaria formuló algunas observaciones, tras las cuales se elaboró un segundo proyecto en el que se intercalan comentarios y se indican en cursiva las modificaciones respecto del primero; texto que fue objeto de nuevo conocimiento y debate por el Consejo Audiovisual de Navarra en sesión celebrada el 21 de noviembre de 2002, en la que se acordó introducir determinadas modificaciones en el texto examinado; y finalmente, el Consejo Audiovisual de Navarra en sesión de 12 de diciembre de 2002, tras modificar únicamente la última frase del artículo 3.1, acordó por unanimidad su aprobación y posterior remisión para dictamen por el Consejo de Navarra. Y en el apartado de bibliografía se indica la normativa que ha sido tenida en cuenta para la redacción general del proyecto.

8. Proyecto de Estatuto Orgánico, diciembre de 2002 (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 Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra (EOF), con base en el artículo 16.1.f) de la LFCN, que dice así: “El Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: ...f) 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, justificando tal proceder en la competencia del propio Consejo Audiovisual de Navarra para aprobar el EOF [artículo 26.1.p) de la Ley 18/2001] y en el artículo 27.3 del ROFCN.

En lo que ahora concierne y sin perjuicio de lo que más adelante se indicará en cuanto al marco normativo y a la naturaleza jurídica del Consejo Audiovisual de Navarra, ha de tenerse en cuenta la doctrina contenida en la STC 135/1992, de 5 de octubre, que, con referencia al Banco de España, declaró (FJ 3) que: “La desconcentración de la potestad reglamentaria es posible formalmente y, en muchas ocasiones, necesaria desde la perspectiva del contenido de la norma. Efectivamente, la habilitación al Gobierno de la Nación que contiene el art. 97 de la Constitución no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra, sin limitar la advocación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a éstos que lo componen y a instituciones como el Banco de España, Asesor de aquél y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia [Ley 2/1962, de 14 de abril, base 1.ª, y Decreto Ley 18/1962, de 7 de junio, arts. 1 y 9], que, como arriba se dijo, tiene conferida explícitamente la potestad reglamentaria en el ámbito de su actuación”; añadiendo que “precisamente la especialización técnica del Banco de España explica y hace razonable, en el contexto constitucional, que se le confíen determinadas misiones por delegación del Gobierno o *ex lege*. No existe, pues, la incompetencia relativa que se denuncia. La ordenación básica del crédito y la Banca, en su aspecto institucional, corresponde no sólo a los Cuerpos colegisladores y al Gobierno, sino también, en un nivel operativo, al Banco de España”.

Por ello, este Consejo comparte el reseñado criterio del órgano consultante, considerando que la presente consulta tiene carácter preceptivo de acuerdo con el transcrito artículo 16.1.f) de la LFCN, ya que el EOF viene a desarrollar parcialmente la Ley Foral 18/2001 y tiene, amén de efectos *ad intra*, efectos *ad extra*, en cuanto que regula cuestiones que inciden en terceros, como es el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisual.

## **II.2ª. Marco normativo**

Sentado el carácter preceptivo de nuestro dictamen, debe comenzar nuestro análisis fijando previamente el marco normativo regulador del Consejo Audiovisual de Navarra y su naturaleza jurídica, en lo estrictamente

preciso para nuestro objeto, ya que, como se ha indicado, el presente expediente presenta una significativa peculiaridad, al ser remitido por un ente público que pretende ejercer una atribución competencial que le está legalmente conferida, sin intervención del tradicional titular de la potestad reglamentaria en el ámbito foral que es el Gobierno de Navarra.

No existe en el ámbito foral una previsión general respecto de los entes públicos de derecho público o entes de Derecho público que no sujetan su actividad al derecho privado ni una cláusula residual respecto de otros Entes del sector público (cfr. el artículo 6.5, hoy derogado, del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre). La Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), se refiere únicamente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos (artículos 1, 44 y 50) y la Ley Foral 8/1988, de 8 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra (en adelante, LFHPN), alude, amén de a los anteriores (artículo 3), a las sociedades públicas (artículo 6) y a los “entes públicos de derecho privado” de la Comunidad Foral (artículos 5 y 27 y 29), pero no a los entes públicos de derecho público o entidades de Derecho público sujetas al Derecho público. Sin embargo, la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de contratos de las Administraciones públicas de Navarra, menciona, dentro de su ámbito de aplicación, las “Entidades de Derecho Público” [artículo 1, apartados 2,d) y 3,a)]. Además, en un ámbito cercano, existe un precedente, pues la Ley Foral 16/1985, de 27 de septiembre, creó el Ente Público Radio-Televisión Navarra, como Entidad de Derecho público (artículos 1 y 2), cuyos órganos fueron suprimidos por la disposición adicional primera de la Ley Foral 3/1989, de 2 de mayo, de Presupuestos Generales de Navarra para 1989.

Por otra parte, el artículo 2.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC), dispone que “las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de

Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”.

El punto de partida está constituido por 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, modificada parcialmente (artículos 29.2 y 32) por la Ley Foral 17/2002, de 6 de junio. Ya el preámbulo de la Ley Foral 18/2001 alude al Consejo Audiovisual de Navarra como el órgano competente en materia de inspección, control y sanción (apartado 5) y señala que se crea el Consejo como autoridad independiente con la finalidad de velar sobre los contenidos del sector audiovisual de Navarra, convirtiéndose en la autoridad audiovisual de Navarra (apartado 6). De ahí que, como indica su propia denominación y su artículo 1.6º, una de sus finalidades es la creación del Consejo Audiovisual de Navarra.

De acuerdo con la Ley Foral 18/2001, el Consejo Audiovisual de Navarra se configura del modo siguiente:

a) En primer lugar, el Consejo Audiovisual de Navarra es un ente público creado por Ley Foral. Aunque a veces se le denomine como órgano, no es propiamente un órgano de la Administración, sino una entidad de derecho público de carácter independiente, dotada de autonomía funcional y orgánica. En efecto, su artículo 21.1 establece: “El Consejo Audiovisual de Navarra se configura como un ente de derecho público, con personalidad jurídica propia, independiente de las Administraciones Públicas, con plena capacidad, y autonomía orgánica y funcional para el ejercicio de sus funciones”.

b) En segundo lugar, la integración del ente se realiza a partir de la elección de la mayor parte de sus miembros por el Parlamento de Navarra y el resto por el Gobierno de Navarra entre personas relevantes en el sector, siendo todos ellos nombrados por el Gobierno de Navarra (artículo 23), impidiéndose su remoción o revocación discrecional, al fijarse las causas tasadas de cese (artículo 24).

c) En tercer lugar, el Consejo Audiovisual de Navarra es un ente público independiente de garantía y promoción en el ámbito audiovisual en Navarra, atribuyéndosele funciones de asesoramiento y supervisión, con las consiguientes potestades entre las que destacan las inspectoras, sancionadoras y de autoorganización. En este sentido, el artículo 20 de la Ley Foral 18/2001 le encomienda “garantizar y promover el respeto a los valores y principios constitucionales, y en especial, la protección del pluralismo, la juventud y la infancia” (apartado 1), “garantizar los derechos de los usuarios de la comunicación social y en ese sentido velará por la transparencia en la titularidad de los medios audiovisuales y hará las funciones de órgano mediador entre los intereses de la industria audiovisual y los intereses socioculturales” (apartado 2) y “velar por el cumplimiento de la legislación, las reglamentaciones y cualesquiera otras normas reguladoras de la producción, programación y publicidad, en el sector audiovisual en Navarra” (apartado 3).

Se trata, por tanto, de un ente público que ejerce funciones de inspección, control y sanción de actividades privadas con el fin de garantizar determinados bienes constitucionales, cuya salvaguardia se le atribuye expresamente por la Ley Foral de creación, estando adornado por tres características: en primer lugar, la independencia del Gobierno que permita que su gestión sea neutral, esto es, para asegurar su autonomía la ley de creación establece limitaciones formales para la designación y cese de los titulares de su órgano de gobierno y decisión; en segundo lugar, se le atribuyen competencias decisorias para la ordenación de un sector o función pública, como son las potestades de autorización, inspección y sanción en orden a la supervisión de un concreto sector de la actividad para asegurar el bien constitucional por el que legalmente ha de velar; y, en tercer lugar, se le asignan potestades de autoorganización y de autodisposición de medios propios para su gestión interna, eliminando o reduciendo las posibilidades de condicionamiento indirecto de su actividad por el Gobierno o las Administraciones públicas.

Esas notas permiten ya atisbar que nos encontramos ante una entidad pública independiente, en línea con otros casos precedentes: en el ámbito

estatal, el Banco de España o determinados Organismos públicos mencionados o previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado; y en el autonómico, es digno de mención el Consejo del Audiovisual de Cataluña creado por la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2002, de 4 de mayo, cuyo Estatuto Orgánico y de Funcionamiento fue aprobado por Acuerdo del citado Consejo 3/2001, de 28 de febrero.

d) No obstante su carácter independiente –específicamente de las Administraciones públicas- y la autonomía orgánica y funcional que tiene conferida, el Consejo Audiovisual de Navarra está sujeto al ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la Constitución), y en concreto al Derecho público, de suerte que puede ser configurado como Administración pública que ha de actuar con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho (artículo 103.1 de la Constitución). Así lo señala expresamente la propia Ley Foral 18/2001 al establecer que “se regirá por lo dispuesto en esta Ley Foral y demás disposiciones legales aplicables y por su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento” (artículo 21.1, párrafo 2º) y que “en el ejercicio de sus funciones el Consejo Audiovisual de Navarra actuará de conformidad con las normas básicas del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, del Procedimiento Administrativo Común y de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra” (artículo 21.2). Además, su caracterización legal como entidad pública de Derecho público se manifiesta en su sometimiento a la normativa económico-financiera aplicable a la Administración de la Comunidad Foral (artículo 31) y en materia de personal a la legislación aplicable al personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra (artículo 32 en la redacción dada por la Ley Foral 17/2002).

De tales previsiones legales, podemos derivar que estamos ante un supuesto de las denominadas Administraciones independientes. Una entidad de derecho público, que ejerce potestades públicas en un ámbito sectorial determinado, de forma independiente de las Administraciones Públicas, por lo que no forma parte de la Administración de la Comunidad Foral en el



sentido indicado por el artículo 44 de la LFGACFN. No obstante, asignando a ésta el carácter de Administración General de la Comunidad Foral, el Consejo Audiovisual de Navarra es un ente público –Administración independiente- de la Comunidad Foral de Navarra, al que se atribuye el ejercicio en régimen de independencia y con autonomía funcional y orgánica de una función pública relevante, que, dada su incidencia en la dinámica política y en el régimen de las libertades públicas, conviene realizar con criterios de neutralidad y de profesionalidad.

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”.

En suma, podemos calificar el Consejo Audiovisual de Navarra como una Administración independiente, que ha de actuar con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, y en particular con sujeción a las Leyes Forales 18/2001 y 17/2002, al EOF y a la LRJ-PAC.

### **II.3ª. Tramitación del proyecto de 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.

De los antecedentes reseñados, resulta que, una vez elaborado un anteproyecto de EOF, éste fue estudiado y debatido por el Consejo en distintas sesiones, constanding además dos informes de la Letrada sobre el mismo, así como la referencia a la normativa tenida en consideración para su redacción, encabezada por las Leyes Forales 18/2001 y 17/2002.

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

### **II.4ª. Competencia, habilitación y rango de la norma**

La pretendida regulación normativa en materia audiovisual encuentra cobertura en las competencias asignadas a la Comunidad Foral de Navarra en materia de radiodifusión y televisión por el artículo 55 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA). Por su parte, la Ley Foral

18/2001 atribuye al Consejo Audiovisual de Navarra la aprobación del EOF [artículo 26.1.p)]. La forma de aprobación será la de Acuerdo del Consejo, adoptado con la mayoría cualificada señalada en el artículo 27.3 de la Ley Foral 18/2001.

En consecuencia, el proyecto de EOF se dicta dentro de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia audiovisual, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Consejo Audiovisual de Navarra y su aprobación mediante Acuerdo del Consejo, adoptado por mayoría absoluta, es la forma adecuada.

## **II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de EOF**

Según se desprende de la LRJ-PAC -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, 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, 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.

### **A) *Justificación y estructura***

El proyecto de EOF se estructura en diez Capítulos, integrados por sesenta y un artículos, así como en dos disposiciones adicionales, una transitoria y una final.

La justificación de su dictado es evidente, por cuanto que, una vez creado y constituido el Consejo Audiovisual de Navarra, éste ha de dotarse del EOF previsto legalmente.

Ahora bien, el EOF, a efectos de su publicación en virtud del principio de publicidad de las normas (artículo 9.3 de la Constitución), debe ir precedido del acuerdo que lo aprueba, en cuya parte expositiva, amén de recogerse una sucinta justificación o motivación, deberá expresarse si se

adopta conforme con el dictamen de este Consejo o se aparta de él (artículo 4.4 del ROFCN).

### ***B) Capítulo I***

El Capítulo I incluye las disposiciones generales (artículos 1 a 5), determinando la naturaleza jurídica y autonomía (artículo 1), la sede y ámbito de actuación (artículo 2), la función (artículo 3), el régimen jurídico (artículo 4) y los honores (artículo 5). Nada hay que objetar con carácter general a su contenido, pues recoge las previsiones de los artículos 20, 21 y 22 de la Ley Foral 18/2001, con algunas adecuadas precisiones. Así, en el artículo 3.1 se adiciona el inciso “en el marco de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra”.

No obstante, han de realizarse dos objeciones de legalidad. La primera al inciso “tiene reservado un epígrafe separado en el BOLETÍN OFICIAL de Navarra” del artículo 1.3, pues, aunque ello pudiera parecer lógico, el Consejo Audiovisual de Navarra carece de competencia para regular dicho Boletín. Y la segunda al apartado 5 del artículo 4, que dispone que “el Consejo gozará de reserva de nombres, de los beneficios, exenciones y franquicias de cualquier naturaleza que la legislación atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, ya que –a diferencia de similar previsión de un reglamento orgánico autonómico utilizado como modelo- dicho precepto carece de cobertura legal y regula materias reservadas a la Ley.

Asimismo, pueden realizarse dos observaciones: de un lado, en el artículo 3.1, que sigue el artículo 20.1 de la Ley Foral 18/2001, se ha omitido la calificación como “independiente” del órgano; y de otro, en el artículo 4.3 debería invertirse la referencia inicial de los convenios y contratos, por la de los contratos y convenios, para guardar coherencia con la ulterior remisión a la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones públicas de Navarra –cuyo artículo 3.1.c) y d) excluye de su ámbito los convenios- y demás normativa que, en cada caso, les sea de aplicación.

### ***C) Capítulo II***

El Capítulo II trata de la composición del Consejo, regulando sus miembros (artículo 6), toma de posesión (artículo 7), el Pleno (artículo 8), el Presidente (artículo 9), el Vicepresidente (artículo 10), el Consejero-Secretario (artículo 11), los Consejeros (artículo 12), los deberes de los Consejeros (artículo 13) y el deber de reserva (artículo 14).

Tales preceptos se ajustan, en términos generales, a las previsiones de los artículos 26 y 27 de la Ley Foral 18/2001. En particular, ha de señalarse que la atribución por el proyecto al Presidente, además de facultades de presidencia del órgano colegiado –en línea con las previstas en el artículo 23 de la LRJ-PAC-, de propuesta y de ejecución material, también de facultades resolutorias, relativas a la autorización y disposición de gastos y ordenación de pagos, como órgano de contratación o en materia de personal [artículo 9.2.i) y, por conexión, artículos 15.2.g), 24.3, 52.2 y 3, 58 y 60.2], no está impedida por las previsiones legales de que “el órgano de gobierno y decisión del Consejo es el Pleno” (artículo 27.1) y de que “todas las decisiones del Consejo deben adoptarse en el Pleno” (artículo 27.3, segundo inciso), toda vez que estos preceptos legales reservan al órgano colegiado la competencia para adoptar las decisiones correspondientes a las funciones legalmente encomendadas al ente, sin que ello sea obstáculo para asignar al Presidente funciones propias de la gestión de la entidad, en línea con las determinaciones de la legislación foral a la que el propio texto legal se remite.

Son, asimismo, convenientes dos observaciones: en primer lugar, al artículo 9.2.b), que, tras atribuir al Presidente la representación legal del Consejo en línea con la previsión legal del artículo 27.2, añade que “ostenta también la representación legal del Consejo Audiovisual de Navarra ante la Administración de Justicia” sin mayor especificación; por lo que este inciso parece una reiteración del inicial de carácter general. Y, en segundo lugar, al inciso “ordenar los pagos y movimientos de fondos correspondientes” del artículo 9.2.i), pues se contradice con la previsión del artículo 58.2 del propio proyecto, en cuanto atribuye al Departamento de Economía y Hacienda la ordenación y realización del pago.

#### ***D) Capítulo III***

El Capítulo III versa sobre las competencias del Consejo, remitiéndose a las enumeradas en el artículo 26 de la Ley Foral 18/2001 (artículo 15.1), así como añadiendo algunas otras resultantes de espigar en el texto legal (artículo 15.2).

#### ***E) Capítulo IV***

El Capítulo IV regula el funcionamiento del Consejo, previendo las sesiones del Pleno (artículo 16), el quórum de constitución (artículo 17), la convocatoria y el orden del día de las sesiones ordinarias (artículo 19), las sesiones extraordinarias (artículo 20), el desarrollo de las sesiones (artículo 21), la adopción de acuerdos (artículo 22), los votos particulares (artículo 23) y las actas de las sesiones (artículo 23).

Tales preceptos se ajustan, en términos generales, a las previsiones de la Ley Foral 18/2001, así como al régimen de los órganos colegiados. No obstante, ha de formularse una objeción de legalidad al artículo 19.2, que habilita al Presidente para convocar, excepcionalmente y para casos de urgencia por él apreciados, sesiones extraordinarias del Pleno “sin orden del día específico ni la documentación a que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 18 (documentos que han de servir de base para la deliberación y adopción de acuerdos)”, exigiendo que al inicio de la sesión se ratifique, por mayoría simple, la convocatoria y, si se ratifica, se fije el orden del día al principio de la sesión. Tal previsión, al no contemplar la necesaria presencia de todos los miembros del órgano, contradice el artículo 26.3 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor “no podrá ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que estén presentes todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia por el voto favorable de la mayoría”.

#### ***F) Capítulo V***

El Capítulo V se refiere a los procedimientos del Consejo Audiovisual de Navarra, regulando los principios generales (artículo 24), los informes (artículo 25), las recomendaciones (artículo 26), el requerimiento (artículo 27), la inspección y control (artículo 28), el procedimiento sancionador

(artículo 29), el cese de la publicidad ilícita (artículo 30), las quejas y demandas (artículo 31) y el informe anual (artículo 32).

No pueden objetarse dichas previsiones, pues siguen las correlativas determinaciones legales. Sin embargo, han de realizarse algunas observaciones de técnica legislativa. Con carácter general, bajo el rótulo de procedimientos, se reproducen las funciones asignadas al Consejo en el artículo 26 de la Ley Foral 18/2001, a las que antes se ha remitido el artículo 15 del propio proyecto, lo que pudiera obviarse expresando únicamente los aspectos procedimentales de las categorías o tipos de actuaciones del Consejo a que se refiere el artículo 26.3 de dicha Ley Foral; es decir, se trataría de desarrollar los aspectos de funcionamiento relativos al apartado 3 y no el apartado 1 de dicho precepto legal. En este sentido, en el artículo 25 del proyecto, sobre informes, se incluye un supuesto distinto, como es la autorización. Por ello, parece aconsejable, en coherencia con lo previsto en el artículo 15, ceñir las previsiones de este Capítulo a lo que sea desarrollo o precisión reglamentaria orgánica o de funcionamiento, sin reiterar las funciones del Consejo asignadas legalmente.

Por otra parte, el artículo 24.2, salvo en lo que se refiere a la forma de acuerdo de los actos del Consejo, es reiterativo del artículo 4.3 del propio proyecto. Y la atribución de legitimación al Consejo para el ejercicio de acciones del artículo 24.4, aunque se limita a reiterar idéntica previsión legal (artículo 26.4 de la Ley Foral 18/2001), ha de entenderse de acuerdo con las leyes procesales, pues, como se ha indicado más atrás, la legislación procesal es de la competencia estatal. Asimismo, el artículo 29, sobre el procedimiento sancionador, debería referirse más bien al ejercicio de la potestad sancionadora por el Consejo, y no al procedimiento sancionador en la materia, que será aplicable en virtud de lo dispuesto en la propia Ley Foral y en su caso otras disposiciones que la desarrollen.

### **G) Capítulo VI**

El Capítulo VI regula el arbitraje y la mediación para hacer efectivo el derecho de rectificación y evitar la contraprogramación (artículos 33 a 39). Sus previsiones desarrollan la función asignada al Consejo en el artículo

26.1.k) de la Ley Foral 18/2001, que dice así: “Ejercer, en su caso, funciones arbitrales o de mediación previo convenio potestativo, para hacer efectivo el derecho de rectificación y evitar la contraprogramación, en los términos de su Estatuto Orgánico y de Funcionamiento”. Se trata, por tanto, de una Administración con funciones arbitrales en conflictos suscitados sobre derechos subjetivos de naturaleza privada entre particulares.

Es preciso, por ello, fijar el marco jurídico de obligado respeto en materia de arbitraje. En primer lugar, el establecimiento de un sistema de arbitraje es materia de la competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.1ª, 6ª y 8ª [SSTC 15/1989, de 26 de enero, FJ 9,b), y 62/1991, de 22 de marzo, FJ 5]; y en segundo lugar, ha de destacarse la voluntariedad del sometimiento al arbitraje (por todas, STC 174/1995, de 23 de noviembre, FJ 3).

La vigente regulación estatal está contenida en la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje (en lo sucesivo, LA), siendo dignos de mención, en lo que ahora interesa, los siguientes aspectos:

a) El arbitraje, para ser válido, deberá ajustarse a las prescripciones de la LA (artículo 3.1).

b) Las partes podrán también encomendar la administración del arbitraje y la designación de los árbitros, de acuerdo con su reglamento, a Corporaciones de Derecho Público que puedan desempeñar funciones arbitrales, según sus normas reguladoras [artículo 10.1,a)].

c) En cuanto a su ámbito de aplicación, quedan excluidos los arbitrajes laborales (artículo 2.2).

d) En cambio, su disposición final primera señala que: “1. La presente Ley será de aplicación a los arbitrajes a que se refieren la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de Consumidores y Usuarios; el artículo 34.2 de la Ley 33/1984, de 2 de agosto, de Ordenación del Seguro Privado; la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y el artículo 142 de la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual, en todo lo no previsto en las mismas y en las disposiciones que



las desarrollan. No obstante, no será precisa la protocolización notarial del laudo, que se dictará por los órganos arbitrales previstos en dichas normas. 2. Los arbitrajes a que se refiere el párrafo anterior son gratuitos”. Y su disposición adicional segunda, apartado 1, indica que: “El Gobierno establecerá reglamentariamente la denominación, composición, carácter, forma de designación y ámbito territorial de los órganos arbitrales y demás especialidades del procedimiento y del régimen jurídico del sistema arbitral que prevé, en sus características básicas, el artículo 31 de la Ley 26/1984”.

Así pues, la LA prevé un arbitraje común y asimismo determinados arbitrajes sectoriales especiales –teniendo en cuenta el artículo 61 de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados- en las materias de consumo, de transportes terrestres (con la modificación introducida, tras la STC 174/1995, por el artículo 162 de Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social) y de propiedad intelectual, sometidos éstos últimos a su régimen específico en cuyo defecto se aplicará la LA. En tal sentido, el Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, regula el sistema arbitral de consumo; y los artículos 6 a 12 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, disciplinan las Juntas Arbitrales de Transportes. Junto a ellos, existen otros arbitrajes sectoriales especializados no previstos en la LA, como es el arbitraje en materia jurídico-deportiva regulado en la posterior Ley 10/1990, de 15 de octubre, General del Deporte (artículos 87 y 88), que asimismo se remite a “los términos y bajo las condiciones de la legislación del Estado sobre la materia”.

Así pues, el Estado ha regulado el sistema general de arbitraje y también determinados arbitrajes sectoriales especiales, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, dentro de ese marco y en el ámbito de sus competencias, puedan prever que éstos se desempeñen por órganos arbitrales autonómicos. De ahí que en los demás casos –a diferencia de tales arbitrajes sectoriales especializados previstos y regulados por la legislación estatal- será de directa y plena aplicación la regulación de la LA.

Las anteriores consideraciones ponen de relieve la dificultad en este aspecto del proyecto, que, a decir de la documentación remitida, ha tenido

en cuenta la LA y el Real Decreto 636/1993 sobre arbitraje de consumo. Basta, al efecto, constatar que ambas son normas estatales, a lo que puede añadirse que el proyecto no incorpora la distinción allí presente entre Junta Arbitral de Consumo y colegio arbitral, pues los miembros del Consejo Audiovisual de Navarra actuarán como colegio arbitral, resolviendo la cuestión litigiosa en equidad (artículo 37.1 y 3 del proyecto).

Ello obliga a formular una objeción de alcance general centrada en el artículo 33.2, a cuyo tenor “en lo no previsto expresamente en este Estatuto Orgánico, se estará a lo dispuesto en la Ley 36/1988, de 5 de diciembre, de Arbitraje”. En efecto, el régimen jurídico del arbitraje, que la Ley Foral atribuye al Consejo Audiovisual de Navarra, ha de sujetarse plenamente a la LA. En consecuencia, el Consejo ha de ejercer esa función arbitral con arreglo a lo dispuesto en la LA y en el EOF, toda vez que el arbitraje ha de ajustarse necesariamente a las prescripciones de la LA, regulando el EOF la administración del arbitraje y el procedimiento arbitral en la medida en que la LA remite a los reglamentos de las Corporaciones del artículo 10.1.a) de la misma, debiendo cumplirse en todo caso las previsiones obligatorias de la LA. En otras palabras, el arbitraje aquí previsto es un arbitraje institucionalizado, pero común y no especial, pues la creación y regulación del arbitraje es de la competencia estatal, por lo que las previsiones forales deben ajustarse a la LA y el desarrollo de tal función arbitral habrá de realizarse enteramente conforme a la LA.

Por otra parte, ha de observarse que el artículo 34.2 *in fine* alude a “notificación motivada al demandante”, cuando la motivación se refiere al acto y no a la notificación (artículos 54.1 y 58 de la LRJ-PAC).

#### **H) Capítulo VII**

El Capítulo VII versa sobre el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisuales (artículos 40 a 46), en desarrollo de la habilitación legal específica para regular su funcionamiento (artículo 29.4 de la Ley Foral 18/2001). No obstante, la propia Ley Foral fija en los apartados 1 y 2 –aquí por mandato del apartado 3- del artículo 29 los actos inscribibles: la concesión o autorización y las sociedades titulares de las mismas, así

como la aportación de la correspondiente escritura y estatutos sociales (apartado 1) y cualquier modificación de la escritura o de los estatutos sociales de las sociedades titulares, así como la composición de sus órganos de administración (apartado 2). Por tanto, el EOF ha de regular el funcionamiento del Registro, a partir de la determinación de los actos o negocios inscribibles legalmente establecida.

De ahí que sean objetables jurídicamente aquellas previsiones del proyecto que excedan del ámbito de inscripción legalmente predeterminado o vayan más allá de su complemento necesario. En este sentido, se formula objeción a las letras e), f) y h) del artículo 42, ya que adicionan exigencias para la solicitud de inscripción que no guardan la debida coherencia con las previsiones sobre el objeto de la inscripción del artículo 41 del propio proyecto y carecen de cobertura legal, como son las relativas a las cuentas anuales, memoria y resultados, la gestión comercial, y las características de la programación, sin perjuicio de las facultades del Consejo para obtener de los operadores toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones [artículos 18.12, p. 1º de la Ley Foral 18/2001, y 28,a) del proyecto].

Por otra parte, el artículo 42, sobre la solicitud de inscripción, alude a un plazo de dos meses desde la entrada en vigor del EOF, expresando únicamente un momento inicial, por lo que sería aconsejable la revisión del precepto y, en su caso, la previsión de tal supuesto inicial mediante una disposición adicional. Asimismo, ha de observarse la ausencia de regulación de la cancelación de la inscripción.

### ***l) Capítulo VIII***

El Capítulo VIII regula el derecho de información en los asuntos del Consejo Audiovisual, previendo el derecho de información de los Consejeros (artículo 47), el derecho de información de los ciudadanos (artículo 48) y el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y registros del Consejo por parte de los ciudadanos (artículo 49). Únicamente ha de observarse que el primero de dichos preceptos, referido a los Consejeros, se superpone

parcialmente con las previsiones del artículo 12 del propio proyecto, referida a los derechos de los Consejeros.

### ***J) Capítulo IX***

El Capítulo IX, integrado por los artículos 50 a 53, trata sobre el personal del Consejo, desarrollando la previsión del artículo 32 de la Ley 18/2001, en la redacción dada por la Ley Foral 17/2002, que establece que “el personal del Consejo Audiovisual de Navarra se proveerá conforme a los principios de mérito y capacidad y estará sujeto a la legislación aplicable al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra”.

Las previsiones del proyecto respetan, en términos generales, el marco legal. Sin embargo, ha de realizarse una objeción de legalidad al artículo 53.2, ya que, aunque es reproducción del artículo 3.3 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 291/1993, de 30 de agosto, en este caso no existe previsión legal ni orgánica de “cargos políticos”, por lo que el personal eventual ha de limitarse exclusivamente al segundo supuesto legal.

### ***K) Capítulo X***

El Capítulo X regula el régimen económico y financiero, previendo los recursos económicos y principios de funcionamiento (artículo 54), el patrimonio del Consejo Audiovisual de Navarra (artículo 55), el presupuesto, su elaboración y ejecución (artículos 56 a 58), intervención y contabilidad (artículo 59), contratación administrativa (artículo 60) y compensaciones económicas (artículo 61).

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. Y su disposición adicional primera dice que “el Gobierno de Navarra habilitará los créditos necesarios para el

funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra hasta que éste disponga de su propio programa en el estado de gastos de los Presupuestos Generales de Navarra”.

Los artículos 54 a 59 del proyecto, a partir de determinada interpretación legal, siguen en este punto previsiones similares del ROFCN, con la excepción del artículo 55 que –acogiendo otro precedente autonómico- enumera los recursos económicos del Consejo Audiovisual de Navarra. Al respecto, ha de advertirse la disfunción derivada de la combinación fragmentaria de dos modelos diferentes, que se manifiesta, de un lado, en la ya indicada contradicción entre el artículo 58.2, en cuanto dispone la comunicación de las obligaciones reconocidas al Departamento de Economía y Hacienda para que se ordene y realice el pago, y el artículo 9.2.i) del propio proyecto que atribuye al Presidente la competencia para “ordenar los pagos y movimientos de fondos”; y, de otro, entre los artículos 54 y 55.2, dada la disparidad de fuentes utilizadas para su redacción. Por ello, deben revisarse estos preceptos, a fin de fijar un texto dotado de la necesaria coherencia interna.

Por otra parte, ha de formularse una objeción de legalidad al artículo 61.1, en cuanto atribuye la determinación de los derechos económicos de los miembros del Consejo al Pleno del mismo. En efecto, como hemos indicado la Ley Foral 18/2001 distingue, a los efectos de la potestad reglamentaria, dos ámbitos y órganos distintos: de un lado, una atribución específica al propio Consejo respecto del EOF y, de otro, una atribución genérica al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo, cumplimiento y aplicación de dicha Ley Foral (disposición final primera). Pues bien, en este caso el correlativo precepto legal (el artículo 30.1 de la Ley Foral 18/2001) no atribuye la competencia para la regulación de las compensaciones económicas al Consejo ni la remite al EOF, sino que dice “que reglamentariamente se establezcan” o que “al respecto se establezcan”. De ahí que haya que entender que tal atribución viene referida al desarrollo reglamentario para el que se habilita al Gobierno de Navarra, y no al EOF ni al propio Consejo, ya que éstos, a diferencia de aquél, tienen un ámbito o facultades específicos en la estricta medida atribuida por la Ley

Foral. No obsta a ello la independencia o autonomía del Consejo, pues tal independencia queda asegurada por otras previsiones o notas y además, como es bien conocido, en otros órganos o instituciones similares, la determinación de las compensaciones económicas viene fijada *ad extra* o corresponde al Gobierno.

Finalmente, desde la perspectiva de técnica legislativa, han de realizarse dos observaciones: al artículo 55, pues pese a su título “patrimonio” se refiere a los recursos económicos; y al artículo 60.1 en cuanto que es redundante con lo previsto en el artículo 4.4 del propio proyecto.

#### ***L) Otras disposiciones***

Nada hay que objetar a las disposiciones adicionales, transitoria y final, en cuanto vienen a reiterar previsiones legales.

#### ***M) Recapitulación***

A la vista de lo expuesto con anterioridad, podemos realizar en resumen las siguientes objeciones de legalidad, que exigen que el proyecto sea modificado, por las razones de legalidad en cada caso antes indicadas, en los preceptos siguientes: artículo 1.3 (inciso relativo al Boletín Oficial de Navarra); artículo 4.5 (extensión al Consejo de la reserva de nombres, de los beneficios, exenciones y franquicias de cualquier naturaleza que la legislación atribuye a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra); artículo 19.2 (sesiones extraordinarias sin orden del día donde figuren los asuntos a tratar); artículo 33.2 (aplicación directa y plena de la Ley de Arbitraje); artículo 42, letras e), f) y h) (documentos a acompañar a la solicitud de inscripción); artículo 53.2 (referencia a cargos políticos); y artículo 61.1 (determinación de compensaciones económicas de sus miembros por el Consejo). Asimismo, han de resolverse las disfunciones apreciadas entre los artículos 9.2.i) y 55.2, de un lado, y los artículos 58.2 y 54, de otro, por corresponder los dos primeros a un modelo jurídico y organizativo dispar de aquél del que proceden los segundos, fijando un texto dotado de la necesaria coherencia interna.

Además, el proyecto podría ser mejorado desde un punto de vista de técnica legislativa si se atendieran las observaciones realizadas en cada caso a lo largo de las precedentes consideraciones jurídicas del presente dictamen.

### **III. CONCLUSIÓN**

Una vez atendidas las objeciones de legalidad formuladas en el cuerpo del presente dictamen, el proyecto de 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.