

En Logroño, a 13 de septiembre de 2012, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

40/12

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda, sobre el Proyecto de Decreto por el que se regulan los Servicios de Comunicación Audiovisual y el Registro de Prestadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se regulan los Servicios de Comunicación Audiovisual y el Registro de Prestadores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El procedimiento se inició a instancia de la Defensora del Pueblo de La Rioja, que recomendó, en informe de fecha 13 de julio de 2010, remitido a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, la redacción de la norma, por ser necesario adaptar las disposiciones de la Comunidad Autónoma a la Ley estatal 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

Como consecuencia de dicho informe, el 23 de julio de 2010 el Servicio de Planificación, Evaluación y Ordenación y la Sección de Ordenación de las Telecomunicaciones de la indicada Consejería redactaron una Memoria justificativa y un primer borrador del Proyecto de Decreto, declarándose formado el expediente por diligencia acompañada de Resolución de iniciación del procedimiento, ambas suscritas, con la misma fecha, por el Secretario General Técnico de la misma.

El 20 de julio de 2011, se recibió en la Consejería, ahora llamada de Administración Pública y Hacienda, una Resolución de la Defensora del Pueblo de La Rioja instando de nuevo a la elaboración de dicho Decreto. En contestación a la misma, el 16 de agosto de 2012 la Directora General de Contratación Centralizada y Patrimonio informó a aquélla de los trámites de audiencia realizados, entre los que destaca el informe favorable al Borrador de Decreto emitido por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de ámbito estatal, con fecha 2 de diciembre de 2010.

Con estos precedentes, el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se retoma con redacción de una nueva Memoria, por la indicada Directora General, el 3 de febrero de 2012, acompañada de un segundo borrador de aquél. A continuación, se remite el mismo a empresas y entes locales interesados, para cumplir con el trámite de audiencia, en él únicamente se recibieron observaciones, formuladas el 8 de mayo de 2012, de Knet Comunicaciones, SL; redactándose después, con fecha 20 de junio de 2012, una nueva Memoria justificativa y una tercera versión del Proyecto de Decreto.

Segundo

El 3 de julio de 2012 emite su informe preceptivo el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación, evaluado al día siguiente por el Secretario General Técnico; y, finalmente, el 20 de julio de 2012, emite el suyo la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que da lugar a una última versión de la Memoria justificativa y del Proyecto de Decreto remitido, para su dictamen, a este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 23 de julio de 2012, registrado de entrada en este Consejo el 27 de julio de 2012, el Excmo. Sr. Consejero de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 27 de julio de 2012, registrado de salida el 31 de julio de 2012, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar

recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 11.a) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el artículo 12.2.C) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

Habida cuenta la naturaleza de la norma sometida a nuestra consideración, que se dicta en desarrollo de la Ley estatal 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, resulta clara la aplicación de los citados preceptos de nuestra Ley y Reglamento reguladores y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en su elaboración, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado, por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa y en caso de recurso, como generador de la ineficacia misma de las normas reglamentarias aprobadas.

Es, por ello, necesario someter a enjuiciamiento si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que son los siguientes:

A) Resolución de inicio del expediente.

Según el artículo 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada por el Secretario General Técnico el 23 de julio de 2010, lo que se ajusta a lo dispuesto en el entonces vigente Decreto 31/2009, de 30 de junio, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Desde el punto de vista de su contenido, la indicada Resolución resulta suficiente. Conforme al artículo 33.2 de la Ley 4/2005, *“la resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que en su caso deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida”*. Todos estos aspectos se enuncian razonable y adecuadamente en las Resolución indicada.

B) Elaboración del borrador inicial.

A tenor del artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación. Finalmente, incluirá, en su caso, también los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

3. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación del reglamento se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y financiación”.

En este caso se redactó, en efecto, un primer borrador de la norma proyectada acompañado de la pertinente Memoria justificativa, por lo que se actuó en plena conformidad con la ley, que exige que la Memoria sea inicial y los informes se soliciten y evacuen sobre el Anteproyecto de reglamento, el cual no puede existir hasta que se cumpla el trámite a que nos referimos a continuación.

C) Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. Por la Secretaría General Técnica de la Consejería se determinarán los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma de fecha 23 de julio de 2010, que es suficiente en su contenido.

D) Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad —fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los casos previstos en ella— había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su Sector Público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante acuerdo o resolución debidamente motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

En el presente caso, las entidades corporativas y representativas concernidas por la norma proyectada fueron consultadas adecuadamente, con remisión de la segunda Memoria y borrador del proyecto de Decreto de fecha 3 de febrero de 2012, por lo que ha de entenderse cumplido adecuada y suficientemente el trámite o requisito de audiencia corporativa.

E) Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y a falta de previsión expresa, el de diez días.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación del reglamento, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El anteproyecto de reglamento será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

En este caso, se han cumplido adecuadamente los trámites preceptivos de informe por el Servicio de Organización, Calidad y Evaluación y por la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, siendo además de destacar la razonable y correcta tramitación y redacción del Anteproyecto.

F) Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que en su caso deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento se ordenará a partir de la resolución de inicio seguido del anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y demás actuaciones practicadas.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del anteproyecto formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente la memoria final del anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que procederá en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

La Memoria a que se refiere el artículo 40.1 de la Ley 4/2005 fue redactada por el Secretario General Técnico de la Consejería, cuyo contenido —precedidos de otras Memorias que comprenden la valoración de todas las observaciones habidas, a todas las cuales se hace referencia en la final— responde adecuada y más que suficientemente a las exigencias impuestas por dicho precepto.

Tercero

Respeto por la norma proyectada de los principios de competencia y jerarquía normativa.

Conforme al art. 149.1.27 de la Constitución española es competencia exclusiva del Estado dictar 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». Pues bien, ésta es la competencia que justifica la aprobación de la Ley estatal 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual, la cual —como destaca la Defensora del Pueblo de La Rioja en su excelente informe inicial de 13 de julio de 2010— ampara su contenido atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional en ella citada, en particular la contenida en sus Sentencias 168/1993, de 27 de mayo, y 127/1994, de 5 de mayo, que

resolvió los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de regulación de la televisión privada.

Por su parte, el art. 9.6 de nuestro Estatuto de Autonomía establece que, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de *«radiodifusión y televisión, de acuerdo con la Ley que regule el estatuto jurídico de la radio y la televisión»*, que es hoy la ya citada Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual. Como se ve, esta norma obliga a la Comunidad Autónoma riojana a atenerse al principio de jerarquía normativa presidido por la indicada Ley estatal, del que sólo quedan a salvo las especialidades de mero carácter administrativo derivadas de la existencia de una Administración autonómica, por lo que resulta plenamente adecuado a Derecho regular la materia proyectada en una norma de carácter reglamentario dictada en desarrollo de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual.

A partir de ahí, teniendo en cuenta el informe favorable emitido por la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de ámbito estatal, con fecha 2 de diciembre de 2010, así como el ulterior acogimiento en el Proyecto de Decreto de las observaciones y sugerencias incluidas en el mismo para salvar plenamente el principio de jerarquía normativa, este Consejo Consultivo no puede sino dictaminado favorablemente, en particular teniendo en cuenta la exclusión de las cuestiones de oportunidad y mera técnica legislativa como contenido posible de nuestros dictámenes que efectúa nuestra Ley reguladora (artículo 2.1 de la Ley 3/2001).

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En cuanto a su contenido, el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero