

Dictamen Núm. 63/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de abril de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 23 de marzo de 2021 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan los Servicios de Comunicación Audiovisual y el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta consta de un preámbulo, cincuenta y tres artículos -estructurados en un título preliminar y otros tres-, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo del proyecto comienza refiriendo que el Principado de Asturias ostenta competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de servicios de comunicación audiovisual, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en el marco configurado por la normativa básica estatal, constituida por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

Posteriormente, advierte del trascendental cambio en la configuración de los servicios de comunicación audiovisual que supuso la mencionada Ley 7/2010, de 31 de marzo, y que en la actualidad se encuentra en tramitación la transposición de la Directiva (UE) 2018/1808, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros, relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

Indica que, hasta el presente, la normativa del Principado de Asturias reguladora de esta materia estaba constituida por el Decreto 31/1997, de 15 de mayo, por el que se regula el Régimen Concesional del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia y se crea el Registro de Empresas de Radiodifusión del Principado de Asturias, y por la Resolución de 30 de mayo de 2005, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se regula el procedimiento para obtener la concesión del servicio público de televisión digital local a Corporaciones Municipales en el ámbito territorial del Principado de Asturias. Especifica, asimismo, que tales disposiciones -ambas previas a la Ley 7/2010, de 31 de marzo- resultan de difícil conciliación con esta, evidenciándose la ineludible necesidad del proyecto que ahora se presenta para contar con un apropiado desarrollo autonómico de la normativa estatal.

Señala que el proyecto se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: el principio de necesidad, ya que responde al imperativo de procurar un desarrollo normativo coherente con la normativa estatal; el principio de eficacia, dado que es el instrumento más adecuado para regular la prestación de los servicios de comunicación audiovisual; el principio de proporcionalidad, puesto que, resultando proporcionada a los fines propuestos, no se ven afectados derechos y deberes de la ciudadanía; el principio de seguridad jurídica, toda vez que clarifica el procedimiento para la prestación del servicio de comunicación audiovisual; el principio de transparencia, porque se ha sometido a la debida publicación en los términos establecidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, habiéndose posibilitado también la participación activa de los potenciales destinatarios a lo largo de la tramitación, y el principio de eficiencia, pues se evitan cargas administrativas innecesarias o accesorias, racionalizando la gestión de los recursos públicos.

Finalmente, el preámbulo deja constancia de que el proyecto normativo ha sido sometido a informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y a los trámites de información pública y de audiencia.

El título preliminar se compone de cinco artículos en los que se recoge el objeto de la disposición, su ámbito de aplicación, los principios de actuación, la posición de la Administración en relación con la autorregulación y corregulación en el sector y la obligación de tramitación electrónica de los procedimientos, comunicaciones, notificaciones y actuaciones comprendidos en la norma.

El título I está integrado por treinta y un artículos y se dedica a los servicios de comunicación audiovisual, procediendo a regular los mismos partiendo de la distinción entre servicios de comunicación audiovisual comerciales de titularidad privada -abordándose en capítulos separados los

sujetos a comunicación previa y los sometidos a licencia-, servicios de comunicación audiovisual comunitarios sin ánimo de lucro y servicio público de comunicación audiovisual.

El título II comprende diez artículos que se ocupan del Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual del Principado de Asturias, su naturaleza, objeto, gestión, estructura y cuestiones relacionadas con la inscripción.

El título III cuenta con siete artículos en los que se reglamenta el régimen de inspección y sanción de los servicios de comunicación audiovisual.

La disposición adicional única procede a la supresión del Registro de empresas radiodifusoras del Principado de Asturias.

La disposición transitoria primera señala que se inscribirán de oficio en el Registro autonómico todos los prestadores de servicios de comunicación audiovisual titulares de licencias y habilitaciones vigentes al tiempo de entrada en vigor de esta norma, integrándose en él asimismo los datos contenidos en el Registro de empresas de radiodifusión.

La disposición transitoria segunda prevé que los procedimientos pendientes de resolución al tiempo de entrada en vigor de este Decreto continuarán su tramitación con arreglo a lo previsto en su convocatoria.

La disposición derogatoria única procede, tras una cláusula de derogación genérica, a derogar de forma expresa el Decreto 31/1997, de 15 de mayo, por el que se regula el Régimen Concesional del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia y se crea el Registro de Empresas Radiodifusoras del Principado de Asturias, y la Resolución de 30 de mayo de 2005, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se regula el procedimiento para obtener la concesión del servicio público de televisión digital local a Corporaciones Municipales en el ámbito territorial del Principado de Asturias.

La disposición final primera autoriza a la Consejería competente en materia de prestación de servicios de comunicación audiovisual para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de esta norma.

La disposición final segunda establece que el Decreto entrará en vigor en el plazo de veinte días a contar desde el siguiente a su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*.

2. Contenido del expediente

Mediante oficio de 1 de junio de 2020, la Jefa del Servicio de Telecomunicaciones, con el visto bueno del Director General de Innovación, Investigación y Transformación Digital, solicita el sometimiento a consulta pública previa del proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende. Según consta en el informe emitido automáticamente por la aplicación, la consulta previa se lleva a cabo a través del Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre los días 17 de junio y 2 de julio de 2020, no habiéndose recibido aportaciones.

Con fecha 7 de julio de 2020, la Jefa del Servicio de Telecomunicaciones incorpora al expediente el cuestionario para la valoración de propuestas normativas (cumplimentado sobre el modelo normalizado) y la tabla de vigencias.

Ese mismo día, emite las memorias justificativa y económica de la norma, indicándose en esta última que la aprobación del Decreto no tiene repercusión en el presupuesto del Principado de Asturias, no supone cargas administrativas adicionales, ni genera costes ni obligaciones para los haberes públicos.

Con idéntica fecha y procedencia, se incorporan al expediente los informes de impacto normativo en materia de género, en el que se señala que el proyecto "supone un impacto positivo en cuanto al género en la materia regulada"; en materia de infancia, adolescencia y familia, en el que se indica que este proyecto "tiene un impacto positivo (...) en la medida en que reitera la

protección de estos colectivos en la prestación de servicios de comunicación audiovisual”, y en garantía de la unidad de mercado, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, en el que se reseña que el proyecto de Decreto “establece criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios de acceso a las actividades de prestación de servicios de comunicación audiovisual. Por ello, se estima que no presenta impacto negativo apreciable, ni sobre la oferta, ni sobre la competencia entre prestadores de servicios de comunicación audiovisual, ya que las condiciones serán iguales para todos ellos./ Por las razones expuestas, se estima que la propuesta tendrá un impacto neutro”.

El día 9 de julio de 2020, el Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad dicta resolución por la que se ordena el inicio del procedimiento de elaboración de la disposición, señalándose que este se tramitará por la Secretaría General Técnica de dicho departamento.

Mediante Resolución del Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad de 15 de julio de 2020, se acuerda someter la norma en elaboración al trámite de información pública, lo que tiene lugar entre los días 22 de julio y 18 de agosto de 2020, según consta en la diligencia extendida al efecto por el Jefe del Servicio de Publicaciones, Archivos Administrativos y Participación Ciudadana.

Con fecha 13 de agosto de 2020, la Asociación de Padres y Amigos de Personas con Discapacidad Auditiva de Asturias solicita que “de manera explícita forme parte” de esta disposición “la obligatoriedad de hacer accesible a la población con discapacidad auditiva los servicios de comunicación audiovisual conforme a la normativa vigente”.

El día 21 de agosto de 2020, la Jefa del Servicio de Telecomunicaciones emite informe en el que hace constar que lo pretendido por la entidad ya tiene acogida en el proyecto de Decreto, a través de lo prevenido en los apartados e) y f) del artículo 3, y que en el artículo 8.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, ya se prevén obligaciones concretas al respecto que no procede reiterar en esta norma.

Con fecha 1 de septiembre de 2020, se incorpora al expediente el informe de la Dirección General de Presupuestos, en el que se señala que “no hay observaciones desde el punto de vista presupuestario”.

Mediante escrito de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora de 24 de agosto de 2020, se remite la norma cuya aprobación se pretende a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en atención a lo dispuesto en el artículo 70.2.l) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. El informe se emite el 30 de septiembre de 2020 y en él se concluye que el proyecto “tiene como principal objetivo regular el ejercicio de las competencias que, en materia audiovisual, corresponden al Principado de Asturias, de conformidad con el marco regulatorio fijado para estos servicios en la (Ley General de Comunicación Audiovisual), adoptado en el año 2010./ Dado que en el momento actual nos encontramos inmersos en una etapa de revisión normativa que, de forma inminente, podría alterar las materias reguladas en el mismo, como criterio general, esta (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) considera razonable recomendar al órgano competente de la citada Comunidad Autónoma valorar la oportunidad de continuar con la tramitación de la norma objeto de análisis./ Adicionalmente, se recomienda que para futuras ocasiones sea incluida en la solicitud de informe una memoria o documento justificativo del proyecto, siguiendo los principios de buena regulación./ Por otro lado, respecto al contenido concreto de la norma, se han identificado los siguientes aspectos que son susceptibles de mejora:/ Ámbito de aplicación. El ámbito competencial previsto en el artículo 2 del proyecto de Decreto debería ser ampliado para abarcar todos los supuestos de hecho contemplados en el artículo 56 de la (Ley General de Comunicación Audiovisual), así como la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en relación con la titularidad competencia de las desconexiones territoriales./ Desbordamientos de señal. Se recomienda eliminar de su articulado la posibilidad de desbordamientos naturales de la señal o, en su caso, justificarlo mejor, cuando no se trate de difusión por ondas terrestres./ Criterios de

valoración para el otorgamiento de licencias. Respecto a las bases de las convocatorias que tienen que asumir los concursos públicos para el otorgamiento de licencias, se recomienda que sean eliminados, o bien modificados, todos aquellos criterios que contienen un excesivo grado de discrecionalidad y que no se puedan expresar en términos cuantificables y objetivos./ Otros comentarios. Se sugiere valorar la posibilidad de incorporar el derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales previsto en el artículo 9 (de la Ley General de Comunicación Audiovisual), concretar los requisitos que han de cumplir los miembros de la Comisión de Valoración para el otorgamiento de licencias, abordar las obligaciones a las que estarán sometidos los prestadores que resultan habilitados mediante una comunicación previa o los que prestan servicios sin ánimo de lucro, establecer mecanismos de control del cumplimiento del servicio público de comunicación audiovisual, así como crear un organismo regulador del audiovisual independiente en el ámbito territorial del Principado de Asturias”.

Con fecha 27 de octubre de 2020, la Jefa del Servicio de Telecomunicaciones emite informe respecto a las recomendaciones realizadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. En relación con la conveniencia de continuar con la tramitación de la norma, entiende que no existiendo “un desarrollo normativo adecuado de la materia en el ámbito autonómico (...) debe (...) priorizarse la conclusión del presente procedimiento a fin de contar con un marco normativo que proporcione la necesaria seguridad jurídica”, precisando que la Directiva (UE) 2018/1808 ha sido tenida en cuenta en su elaboración. Asimismo, propone la aceptación de la recomendación efectuada respecto al artículo 7 del proyecto de Decreto, rechazando la incorporación de las restantes, pues se trata de previsiones ya recogidas en la normativa básica estatal, sin que resulte necesario ampliar su contenido en la norma proyectada.

Conforme a lo señalado en el artículo 23 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, con fecha 16 de noviembre de

2020 el proyecto fue expuesto en el sistema de intercambio electrónico de información. Transcurrido el plazo de 20 días desde su publicación, no se presentaron alegaciones u observaciones, según se recoge en el escrito librado al efecto por la Directora General de Finanzas y Economía el 17 de diciembre de 2020.

Mediante oficio de 13 de enero de 2021, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora envía el proyecto de Decreto a las Secretarías Generales Técnicas de las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias. Solamente la Consejería de Hacienda propone una corrección, de carácter gramatical, en el artículo 14.2 de la norma en elaboración.

El día 15 de marzo de 2021, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite informe preceptivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 33.4 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo. Con base en el citado informe, se modifica el título del proyecto de Decreto; el preámbulo; la sección segunda del capítulo I del título I (artículos 11 a 28); los artículos 1, 3, 5, 9, 37 y 49 y la disposición transitoria segunda.

El texto de la norma en elaboración es elevado a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 17 de marzo de 2021, informándose favorablemente el proyecto, tal y como consta en la certificación emitida por la Secretaria de dicha Comisión con la misma fecha.

El día 18 de marzo de 2021, el Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad dispone, según consta en el extracto elaborado por la Secretaria General Técnica, la remisión del proyecto a la Presidencia del Principado de Asturias para recabar el correspondiente informe del Consejo Consultivo del Principado de Asturias. El dictamen se solicita con carácter de urgencia, motivado por la necesidad de contar con el marco normativo autonómico adecuado para convocar, antes del 25 de mayo de 2021, el concurso de

licencias de radiodifusión sonora digital terrestre, en cumplimiento del Auto del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 14 de enero de 2021, de ejecución definitiva de la Sentencia de 31 de enero de 2019.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de marzo de 2021, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que, despachado de urgencia en el plazo de quince días hábiles, *ex artículo 19.3 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo*, emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se regulan los Servicios de Comunicación Audiovisual y el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual del Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se regulan los Servicios de Comunicación Audiovisual y el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual del Principado de Asturias.

En el presente supuesto, la disposición reglamentaria pretende dotar al ordenamiento jurídico autonómico de un adecuado marco normativo -dado que el actual resulta obsoleto- que desarrolle, para su concreto ámbito territorial, la normativa básica estatal, constituida por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Todo ello fundamentado en la necesidad de proceder a un concurso de licencias de radiodifusión sonora digital terrestre impuesto por resolución judicial.

El Consejo Consultivo, por lo tanto, emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del

Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En la solicitud de dictamen se requiere a este Consejo para que lo emita por el procedimiento de urgencia. El artículo 19, apartado 3, de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, establece que, "Cuando en la orden de remisión del expediente se hiciese constar motivadamente la urgencia del dictamen, el plazo máximo para su despacho será de quince días hábiles". Tal y como consta en el extracto elaborado por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, la solicitud del dictamen con carácter de urgencia se justifica en "la necesidad de contar con el marco normativo autonómico que servirá de base para convocar, antes del 25 de mayo de 2021, el concurso de licencias de radiodifusión sonora digital terrestre (...), en cumplimiento del Auto del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 14 de enero de 2021", de ejecución definitiva de la Sentencia de 31 de enero de 2019 -ECLI:ES:TSJAS:2019:227- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Dicha Sentencia, estimando el recurso interpuesto por la Federación de Asociaciones Culturales de Radio Televisión Adventista, había declarado "la pertinencia de proceder a la convocatoria del concurso público de las licencias audiovisuales de radiodifusión sonora digital terrestre sin otorgar, y la (...) de iniciar el procedimiento de adjudicación de las referidas licencias".

En consecuencia, el presente dictamen se emite de conformidad con el procedimiento establecido al efecto y, habiéndose significado en la orden de remisión del expediente su urgencia, dentro del plazo de quince días hábiles desde su solicitud.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia mediante Resolución del Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad de 9 de julio de 2020.

Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa y económica, así como la pertinente tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas que incluye la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, junto con los sucesivos borradores de la norma. Asimismo, se han efectuado las evaluaciones de impacto de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género), de impacto en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de Modificación Parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y de impacto en garantía de la unidad de mercado

(artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado). Asimismo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 14.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, el texto ha sido publicado en el sistema de intercambio electrónico de información. El proyecto se ha sometido al trámite de información pública y se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. Finalmente, la norma proyectada se ha enviado a las Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, y se ha emitido informe favorable por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

En cuanto a informes preceptivos de carácter sectorial, entre la documentación remitida a este Consejo obra un informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 30 de septiembre de 2020, recabado en atención a lo dispuesto en el artículo 70.2.1) de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones.

En definitiva, la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias; no obstante, es preciso advertir acerca de la concurrencia de ciertas irregularidades.

En efecto, al analizar el curso del procedimiento se observa, en primer lugar, que las memorias justificativa y económica, el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, la tabla de vigencias y los informes de impacto normativo en materia de unidad de mercado, de género y de infancia, adolescencia y familia están fechados a 7 de julio de 2020, con lo que anteceden a la Resolución del Consejero de Ciencia, Innovación y Universidad de 9 de julio de 2020, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general. Al respecto, procede reiterar

(como ya hemos señalado en el Dictamen Núm. 228/2015) que ha de respetarse lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación, tal como se recoge en el Acuerdo de 25 de enero de 2017, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las directrices para la ordenación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración normativa en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 28 de enero de 2017). La documentación reseñada no encuentra acomodo en el concepto de “estudios e informes previos que hubieren justificado, en su caso, la resolución o propuesta de la iniciativa”, por lo que debió librarse tras la resolución de inicio del procedimiento de elaboración de la norma.

En segundo lugar, entre la documentación obrante en el expediente no se explicitan, en toda su extensión, los costes y beneficios que ha de deparar la nueva norma. Sobre este extremo, el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias señala que “Deberá incorporarse necesariamente al expediente (...), en su caso, estudio acreditativo del coste y beneficio que haya de representar”. La mención “en su caso” no convierte, en opinión de este Consejo, la incorporación del referido estudio en facultativa, sino que simplemente reconoce que es prescindible cuando del proyecto no se deriven claramente costes y beneficios o bien estos hayan sido analizados en otro documento (como la memoria económica). Si bien se evidencia que el proyecto de Decreto carece de repercusiones presupuestarias, así como su ajuste a los principios de buena regulación (singularmente, los de eficacia y proporcionalidad), el estudio de costes y beneficios en los proyectos normativos de repercusión social y con una incidencia novedosa (para la actividad económica, grupos de afectados, empresas, ciudadanos) merece un examen detenido.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La Constitución otorga al Estado competencias exclusivas en materia de “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” (artículo 149.1.27.ª) y de “telecomunicaciones” y “radiocomunicación” (artículo 149.1.21.ª).

En desarrollo de los referidos preceptos se dictó la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (que deroga, entre otras normas: la Ley 4/1980, de 10 de enero, del Estatuto de la Radio y la Televisión; la Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada; la Ley 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de las Emisoras Municipales de Radio; la Ley 37/1995, de 12 de diciembre, de Telecomunicaciones por Satélite, en lo referido a los servicios de comunicación audiovisual por satélite; la Ley 41/1995, de 22 de diciembre, de Televisión Local por Ondas Terrestres, y el Real Decreto-Ley 11/2009, de 13 de agosto, por el que se regula para las Concesiones de Ámbito Estatal, la Prestación del Servicio de Televisión Digital Terrestre de Pago mediante Acceso Condicional), cuya disposición final sexta advierte que esta norma “se dicta al amparo de la competencia del Estado para dictar legislación básica del régimen de prensa, radio y televisión recogida en el artículo 149.1.27.ª de la Constitución, salvo los artículos 5.3, párrafo noveno, 11, 31 y el apartado 5 de la disposición transitoria segunda que se dictan al amparo de la competencia estatal exclusiva en materia de telecomunicaciones, prevista por el artículo 149.1.21.ª de la Constitución”.

En materia de comunicación audiovisual se entrecruzan, en efecto, dos los títulos competenciales, el correspondiente a los “medios de comunicación social” (artículo 149.1.27.ª de la Constitución, en conexión con las libertades y derechos fundamentales recogidos en el artículo 20) y el atinente a las “telecomunicaciones” (artículo 149.1.21.ª). Ilustrativas a este respecto resultan las Sentencias del Tribunal Constitucional 168/1993, de 27 de mayo

-ECLI:ES:TC:1993:168- y 31/2010, de 28 de junio -ECLI:ES:TC:2010:31-. Y es que, como ha señalado la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2016, de 21 de enero -ECLI:ES:TC:2016:8-, “En la medida en que las infraestructuras de comunicaciones tienen un evidente impacto en el medio físico, se produce un entrecruzamiento con ámbitos materiales de competencia autonómica (...). Pese a ser el título competencial en materia de telecomunicaciones un título de carácter sectorial, lo cierto es que tiene un gran potencial expansivo puesto que el régimen de las telecomunicaciones incide, con mayor o menor intensidad, en muchas otras materias. Por un lado, en el desenvolvimiento de medios de comunicación social como la radio o la televisión”.

Así pues, el Estado posee competencias exclusivas en cuanto a la ordenación de las telecomunicaciones y la radiocomunicación, mientras que en el caso de los medios de comunicación social le corresponde, únicamente, el establecimiento de las normas básicas.

Por ello, la disposición final sexta *in fine* de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, señala que “Las previsiones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas respetando, en todo caso, las competencias exclusivas y compartidas en materia de medios de comunicación y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía”.

La redacción originaria del artículo 17 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, se limitaba a indicar que “En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado el Principado de Asturias ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan en los términos y casos establecidos en la Ley reguladora del Estatuto Jurídico de Radiotelevisión”.

El artículo 3.e) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución, procedió a transferir “a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y

León en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución” en materia de “Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social”.

Posteriormente, el artículo único de Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, pasó a dar al artículo 17 la vigente redacción, señalando que “En materia de medios audiovisuales de comunicación social del Estado, el Principado de Asturias ejercerá todas las potestades y competencias que le correspondan, en los términos y casos establecidos en la legislación básica del Estado”. Por su parte, el apartado 2 del mismo precepto señala que “Igualmente le corresponde, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social”.

En definitiva, y con las matizaciones referidas, el Principado de Asturias ostenta, en materia de comunicación audiovisual, competencia para el desarrollo legislativo y la ejecución.

La vigente normativa reguladora de este sector en el Principado de Asturias es el Decreto 31/1997, de 15 de mayo, por el que se regula el Régimen Concesional del Servicio Público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia y se crea el Registro de Empresas Radiodifusoras del Principado de Asturias, y la Resolución de 30 de mayo de 2005, de la Consejería de Economía y Administración Pública, por la que se regula el procedimiento para obtener la concesión del servicio público de televisión digital local a Corporaciones Municipales en el ámbito territorial del Principado de Asturias.

Con la disposición ahora proyectada se pretende establecer, según se expone en su preámbulo, un apropiado “desarrollo autonómico de la normativa estatal” -constituida por la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual- a la mayor brevedad posible, dado que se requiere contar con el marco normativo adecuado para proceder a la correcta ejecución

del Auto del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 14 de enero de 2021, de ejecución definitiva de la Sentencia de 31 de enero de 2019. Se advierte, no obstante, que la norma proyectada persigue la actualización del régimen vigente para proceder a la convocatoria de un concurso en cumplimiento de ese mandato judicial, pero ajustándose a una normativa básica cuya revisión por el legislador estatal es inminente -y obligada-, encontrándose en avanzada fase de tramitación el anteproyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual, que articula la transposición -ya tardía- al derecho español de la Directiva (UE) 2018/1808 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado. En este contexto, se comprende la recomendación formulada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de que se reconsidere la oportunidad de aprobar esta norma en el momento actual, en tanto que habrá de adaptarse en breve al nuevo marco normativo resultante de la transposición por el Estado de la nueva Directiva UE. Ahora bien, pese a las dificultades -y la precariedad- de una normativa de desarrollo elaborada en ejecución de unas bases sujetas a revisión, las dilaciones del legislador estatal en modo alguno justifican aquí la inejecución de un mandato judicial, sin que nada obste la aprobación de la norma proyectada en la medida en que no interfiere en los resultados perseguidos por la reiterada Directiva (UE) 2018/1808, cuyo plazo de transposición está ya agotado.

En todo caso, desde el punto de vista competencial, el proyecto sometido a consulta se enmarca en la vertiente ejecutiva del título competencial en materia de medios de comunicación social, de conformidad con lo señalado en el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, y, teniendo en cuenta las competencias

estatutarias, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto del presente dictamen y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Decreto

I. Título.

En cuanto al título de la norma, el proyecto se refiere al “Decreto por el que se regulan los Servicios de Comunicación Audiovisual y el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual del Principado de Asturias”.

El título de una norma debe reflejar con precisión la materia regulada, de tal forma que permita formarse una idea cierta de su contenido. Desde esta perspectiva, se estima adecuado mantener la referencia a los “servicios de comunicación audiovisual” pues, aunque la Directiva de servicios de comunicación audiovisual disciplina ahora también las novedosas “realidades del mercado” como los “servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma”, estos se definen con separación a los allí denominados “servicios de comunicación audiovisual”. Dentro de ellos, si bien la Directiva europea no contempla los “servicios de radio”, estos sí se incluyen en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual (que alude a la radio como “servicio de comunicación audiovisual radiofónico”), por lo que tampoco resulta desajustado que se engloben en el mismo concepto genérico.

II. Parte expositiva.

De conformidad con lo señalado en el apartado de Directrices de técnica normativa contenido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones

de carácter general, la parte expositiva -preámbulo- “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos”; aspectos todos ellos tratados de manera suficiente en el texto proyectado. Asimismo, se da cuenta de la adecuación de la norma cuya aprobación se pretende a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC.

A la luz del articulado, se comprueba que los operadores de algunos servicios de comunicación audiovisual pueden ser personas físicas (artículo 16), pero se impone que la solicitud se tramite por vía electrónica (artículos 8.1 y 16.1). No habiéndose justificado a lo largo de la tramitación del proyecto la extensión a las personas físicas de la obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración -amparada en el artículo 14.3 de la LPAC-, se estima conveniente que se motive dicha exigencia en el texto del preámbulo.

Por otro lado, advertida la urgencia de la aprobación de la norma, ha de reseñarse que la eventual supresión de la *vacatio legis* -que en el proyecto remitido no se contempla- habría de justificarse en el preámbulo de la disposición de acuerdo con la doctrina de este Consejo.

III. Parte dispositiva.

En el artículo 2 del proyecto de Decreto, dedicado al ámbito territorial de aplicación, se condensa la doctrina constitucional sobre la delimitación de competencias con la sucinta referencia a “la superación de dicho ámbito territorial en casos de desbordamientos naturales de la señal”. Al respecto se estima que, por razones de seguridad jurídica, esa referencia requiere una ulterior concreción, debiendo precisarse, en consonancia con lo sugerido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que el Decreto será de aplicación a la supervisión, inspección, control y sanción de aquellos prestadores de servicios ubicados fuera del territorio del Principado de Asturias que, emitiendo desde fuera del territorio autonómico, difundan de modo

específico contenidos audiovisuales para todo o parte de dicho territorio. Asimismo, conviene precisar que quedan fuera del ámbito de aplicación de la norma las actividades excluidas del ámbito de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, conforme a lo dispuesto en su artículo 3.2.

El texto del artículo 3, bajo la rúbrica "Principios de actuación", se reduce a una genérica referencia a la sujeción al principio de legalidad por parte de los prestadores de los servicios. A fin de asistir a los fines de las Directivas europeas en la materia, cabe aquí la mención explícita del derecho a la participación en el control de los contenidos audiovisuales, conforme al cual cualquier persona física o jurídica puede solicitar a la autoridad audiovisual competente el control de la adecuación de los contenidos audiovisuales al ordenamiento vigente o los códigos de autorregulación.

En relación con el contenido del título I, y en línea con la observación formulada en el mismo sentido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe de 30 de septiembre de 2020, se advierte que el proyecto menciona las obligaciones a las que estarán sometidos los titulares de una licencia (artículo 26) y las entidades locales que presten servicio público (artículo 36), pero no alude ni a las obligaciones de los prestadores que hayan accedido a los servicios mediante una comunicación previa ni a las de aquellos que prestan los servicios sin ánimo de lucro. A fin de preservar la plenitud y coherencia de la disposición reglamentaria, procedería su inclusión.

El artículo 8, refiriéndose a la presentación de la comunicación previa, indica que "se realizará a través de la sede electrónica del Principado de Asturias (<https://www.asturias.es/>), según modelo normalizado que figura en dicha sede. También podrá presentarse en el registro electrónico de cualquiera de las administraciones públicas según lo establecido en el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre". De lo anterior -y de lo señalado en el artículo 5 del

proyecto de Decreto- se deduce que el reglamento establece la obligación de presentar la comunicación previa por medios electrónicos para todos los solicitantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 16.5 de la LPAC. Ahora bien, dado que se trata de recoger un principio común -con las limitaciones inherentes a la exigencia de presentación electrónica- se estima adecuada la remisión genérica a la norma estatal, señalándose que la comunicación previa podrá también presentarse en el registro electrónico de cualquiera de las administraciones públicas de conformidad con la normativa reguladora del procedimiento administrativo.

En todo caso, debe eliminarse la referencia al registro electrónico “de cualquiera de las administraciones públicas según lo establecido en el artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”, toda vez que el artículo 16.4 de la LPAC ampara la presentación en el registro electrónico del “Organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1”, precepto cuyo ámbito excede al del artículo 2.3 de la LPAC, y al que ha de estarse en concordancia con lo establecido en el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actuación y Funcionamiento del Sector Público por Medios Electrónicos. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En relación con los artículos 32 a 36, y en línea con la observación formulada en el mismo sentido en el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, procede recordar que el artículo 41.3 *in fine* de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, señala que “la autoridad audiovisual establecerá un procedimiento para que se pueda recabar su intervención en caso de incumplimiento de la función de servicio público”. Dado que el proyecto de Decreto regula el servicio público de

comunicación audiovisual pero no contiene referencia alguna a tal procedimiento, resultaría conveniente su inclusión.

El artículo 38.1 indica que en el Registro de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual serán “también objeto de inscripción los titulares de las participaciones significativas en las entidades prestadoras de servicios de comunicación audiovisual, indicando el porcentaje de capital que ostenten” (reproducción literal del artículo 33.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo), puntualizándose más adelante -en el artículo 41 del proyecto de Decreto- qué ha de entenderse a estos efectos por participaciones significativas (para lo que acude igualmente a la reproducción literal del precepto estatal reseñado). Al respecto, se advierte que la concreción de lo que ha de considerarse participación significativa es necesariamente uniforme, pues determina la aplicación de diversos preceptos básicos en la materia, además de disciplinarse en una norma básica (el reiterado artículo 33 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo). En consecuencia, debe evitarse la reproducción en la medida en que no perjudique el adecuado entendimiento y aplicación de la disposición reglamentaria, o al menos mencionarse el origen de la norma, ya que la precisión que el reglamento recoge vendría solo a introducir confusión ante la eventual modificación por el legislador estatal de los umbrales de la participación significativa (precisamente, en el anteproyecto de la Ley General de Comunicación Audiovisual se rebaja del 5 al 3 % el capital social que determina la sujeción a la publicidad y restricciones por ostentar una participación significativa).

El artículo 47.3 determina que “El personal inspector tendrá la consideración de autoridad pública y las actas extendidas por dicho personal tendrán valor probatorio respecto de los hechos constatados en ellas, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan aportar los interesados”. En este precepto se observa que la concreción

de que las actas tienen “valor probatorio” resulta superflua, debiendo referirse, en su caso, a que tienen la consideración de documentos públicos.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendida la observación esencial y consideradas el resto de las contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.