



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de septiembre de 2009, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de agosto de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo formulada por la Consejería de Presidencia, sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 3 de agosto de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 844/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente en funciones del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un breve preámbulo, un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de



organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre -que se incorpora como anexo- y dos disposiciones finales.

El preámbulo explica sucintamente las razones que justifican la iniciativa de elaborar un decreto, con base fundamentalmente en lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, que crea la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre.

En la disposición final primera se autoriza al titular de la Consejería competente en materia de comunicación para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del presente decreto.

La disposición final segunda señala que la entrada en vigor del decreto se producirá el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

El anexo se compone de once artículos y una disposición transitoria, con el siguiente contenido:

Artículo 1.- Objeto.

Artículo 2.- Naturaleza y adscripción.

Artículo 3.- Régimen jurídico.

Artículo 4.- Composición.

Artículo 5.- Suplencias.

Artículo 6.- Funciones.

Artículo 7.- Régimen de convocatoria y sesiones.

Artículo 8.- Adopción de acuerdos.

Artículo 9.- Actas.

Artículo 10.- Medios económicos y materiales.

Artículo 11.- Reforma.



Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

a) Texto del proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre.

b) Memoria justificativa estructurada en los siguientes apartados:

- Estudio del marco normativo en que el proyecto de decreto pretende incorporarse.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad del dictado de la norma, que hace referencia a que la disposición adicional segunda de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, establece que reglamentariamente se determinará la organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre, y por ello, para facilitar el desarrollo de la actuación de la Comisión, es preciso aprobar un reglamento que contenga las normas necesarias para su organización y funcionamiento.

- Valoración económica en la que se señala que "La aprobación del Proyecto no implicará ningún incremento de los Presupuestos de la Comunidad de Castilla y León, ya que los gastos derivados de su aplicación se efectuarán con cargo a los actuales presupuestos de la Consejería de la Presidencia".

- Trámites y audiencia, donde se hace constar que "la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre analizó, con fecha 7 de julio de 2009, un borrador del decreto por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Televisión Digital Terrestre", que se ha concedido trámite de audiencia a todas las Consejerías y recogido las sugerencias formuladas por éstas, así como la consideración que han merecido las citadas sugerencias y que se han emitido los preceptivos informes de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios y de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.



c) Borrador inicial del proyecto de decreto sometido a dictamen y de la Memoria y segundo borrador del proyecto.

d) Documentos acreditativos de la remisión del borrador inicial del proyecto de decreto a las Consejerías y alegaciones formuladas por la Consejería de Administración Autonómica, Fomento, Medio Ambiente, Familia e Igualdad de Oportunidades y Cultura y Turismo.

e) Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de 20 de julio de 2009, en el que se hace constar que "se trata de una norma que regula la organización y funcionamiento de un órgano colegiado, que carece de implicaciones económico-presupuestarias para los ejercicios futuros (...)".

f) Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 24 de julio de 2009.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, y encomienda al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.



En el presente caso, corresponde la competencia para emitir el dictamen solicitado a la Sección Segunda, de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones Administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

No obstante, es preciso indicar que son numerosos los Servicios de Normativa de Consejerías que alegan que no tienen nada que señalar porque el texto remitido no afecta a su ámbito competencial, circunstancia que obliga a recordar el Dictamen 2.096/2003, de 10 de julio, del Consejo de Estado, en el que se señala que "se advierte una mala práctica administrativa consistente en elaborar informes aparentemente rutinarios (...) que terminan con la escueta expresión «no hay observaciones que formular»". Este Órgano Consultivo ya ha manifestado con anterioridad (Dictamen 257/2006, de 8 de junio) que "esta práctica puede privar de esenciales elementos de juicio", por lo que habría sido



conveniente que en el estudio previo del texto proyectado hubieran colaborado todas los agentes consultados, al tratarse de un filtro esencial, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico, como de oportunidad.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en su artículo 71.1.12º que, en el marco de la legislación básica del Estado, corresponde a la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de "Prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social".

El artículo 149.1.27ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para 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.

El título competencial citado no es el único que ostenta el Estado sobre la materia, puesto que el artículo 149.1.21ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de telecomunicaciones.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional, lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad, que establecen la distribución de competencias (Sentencia del Tribunal Constitucional 48/1988, fundamento 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad -ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, fundamento 1)-, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (Sentencias del Tribunal Constitucional 197/1996, fundamento 5 a, y 49/1988).

Además, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece en el artículo 70.1.30º, la competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León



en materia de publicidad en general y publicidad institucional, sin perjuicio de la legislación del Estado.

El artículo 12.a) del Estatuto de Autonomía reconoce el derecho de los ciudadanos a recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que puedan acceder y sobre las condiciones de acceso a los mismos, y el artículo 13.8 establece el derecho de las personas con discapacidad a la "accesibilidad en cualquier ámbito de su vida".

Por su parte, el artículo 16 fija como principios rectores de las políticas públicas, entre otros, la protección y difusión de la riqueza cultural y patrimonial de la Comunidad, y el fomento de la presencia cultural, económica y social de Castilla y León en el exterior.

Por tanto, a la vista de lo expuesto, la Comunidad Autónoma, dentro de los límites previstos en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, es competente para dictar la norma proyectada.

El presente proyecto de decreto desarrolla la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, y su contenido afecta a la competencia de más de una Consejería. Por ello resulta de aplicación el artículo 70.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, según el cual "Cuando afecte a las competencias de más de una Consejería, el Decreto o Acuerdo se aprobará a iniciativa de los Consejeros interesados y será propuesto por el de Presidencia y Administración Territorial".

En el expediente remitido consta el otorgamiento del trámite de audiencia a las Consejerías y las alegaciones formuladas por éstas. En el caso de la Consejería de Fomento, realiza las observaciones que tiene por conveniente, si bien omite cualquier consideración en orden a las competencias que le son propias en relación con el contenido del decreto.

En consecuencia, este Consejo Consultivo, al haber sido oída la Consejería de Fomento, considera cumplido el trámite en los términos expuestos.

En todo caso, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en



desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 o 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”.

Es, por tanto, preceptivo el dictamen sobre el proyecto de decreto, que se diferencia así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo: “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002) y regula materias no comprendidas en el ámbito de la reserva de ley.

Como ha quedado expuesto anteriormente, el proyecto de decreto sometido a dictamen supone el desarrollo de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional de Castilla y León, en concreto de la previsión contenida en su disposición adicional segunda.

A la norma proyectada se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Preámbulo.

Respecto a su preámbulo ha de recordarse, como es sobradamente conocido, que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.



Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se señala que “la parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Además, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el proyecto de decreto sometido a dictamen, según su preámbulo, la presente norma se dicta en desarrollo de las previsiones establecidas en la disposición adicional segunda de la Ley 4/2009, de 28 de mayo. No consta sin embargo en él ninguna referencia a las competencias que la Comunidad Autónoma tiene en esta materia de acuerdo con el Estatuto de Autonomía, por lo que sería plausible la inclusión de tal referencia en el preámbulo del proyecto.



Disposiciones finales.

Desde el punto de la ubicación sistemática de las disposiciones de la parte final, el proyecto sometido a consulta lleva a su últimas consecuencias la distinción técnica entre el acto (decreto) aprobatorio de una regulación y esta última (reglamento). El Consejo de Estado ha venido destacando (Dictamen número 2.129/1996) que las disposiciones que complementan el acto aprobatorio deben colocarse dentro del mismo, mientras que las que tienen por objeto coadyuvar a la regulación de fondo han de insertarse dentro de esta última (la regulación). Aplicando esta directriz al presente caso, la disposición final segunda del decreto establece la entrada en vigor del decreto y el reglamento por él aprobado. No obstante, la disposición final primera debería insertarse dentro de la regulación de fondo.

Artículo 4. *Composición.*

El apartado 3 del precepto tiene la siguiente redacción: “Además, a las reuniones de la Comisión podrá asistir con voz, pero sin voto, un representante de las entidades concesionarias del servicio público de televisión digital terrestre”.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que “no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”.

De acuerdo con lo señalado en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 44.119, de 25 de marzo de 1982, “al elaborar el Reglamento de ejecución de una ley, cabe optar por una de estas dos técnicas: o bien se incluyen en el Reglamento sólo los preceptos que tengan este carácter, o bien, para facilitar su manejo, se incluyen también los preceptos legales que se desarrollan. En este último caso, deben transcribirse los preceptos legales sin modificaciones, señalando incluso entre paréntesis el artículo o apartado de la Ley de



procedencia". No obstante, posteriormente, en el Dictamen núm. 1.016/2000, de 18 de mayo, al tener en cuenta que los reglamentos deben ser completos, claros y de fácil manejo, indica que "No es siempre necesario que en la norma reglamentaria se reproduzca el tenor literal de los preceptos legales que se desarrollan; lo que sí resulta del todo punto necesario es que la norma reglamentaria tenga un significado preciso y sea fácilmente comprensible".

Si se tiene en cuenta lo dispuesto en la Ley 4/2009, de 28 de mayo, según la cual "Reglamentariamente se determinarán la organización y funcionamiento de la Comisión, a cuyas sesiones podrá asistir, con voz pero sin voto, un representante por cada una de las entidades concesionarias del servicio público", la redacción dada en el reglamento podría inducir a confusión, pues podría interpretarse que la posibilidad de acudir a las sesiones de la Comisión corresponde solamente a un representante de las entidades concesionarias, cuando la Ley 4/2009, de 28 de mayo, indica que podrá acudir a las sesiones un representante por cada una de las entidades concesionarias del servicio público.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 5. *Suplencias.*

Respecto a la suplencia del Secretario, se dispone que "será suplido conforme a lo previsto en la normativa de aplicación". A pesar de la remisión al régimen jurídico aplicable, con carácter general, que realiza el texto sometido a consulta, resulta incongruente que se determine con detalle el régimen de suplencia del Presidente y Vocales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y no se haga igual para la suplencia del Secretario.

Procede recordar, al efecto, lo establecido en el artículo 57.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, según el cual: "En casos de vacante, ausencia o enfermedad, el Secretario será sustituido por el miembro del órgano colegiado que, perteneciendo a la Administración Autonómica o subsidiariamente a cualquier otra Administración, tenga menor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden, de entre sus componentes".



Artículo 6. Funciones.

Respecto a las funciones del órgano colegiado, es preciso señalar que el artículo 53 de la citada Ley regula los requisitos de creación e indica lo siguiente:

“1.- La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica deberá prever necesariamente los siguientes extremos:

- a) Sus fines y objetivos.
- b) Su adscripción administrativa.
- c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso.
- d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.
- e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento”.

La disposición adicional segunda de la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad institucional, por la que se crea el órgano, dispone únicamente que “(...) Dicha Comisión determinará las necesidades de interés público que deben ser atendidas por este servicio, así como las condiciones para su financiación”. Esta excesiva generalidad y falta de concreción podría remediarse a través de su desarrollo reglamentario.

El artículo comentado reproduce literalmente la citada función en su apartado 1.a) y a continuación detalla otras funciones que se deducen de la denominación del propio órgano, sin tener relación alguna con el tenor literal de la disposición que desarrolla.

Artículo 9. Actas.

En el apartado 1 del presente artículo resultaría necesario que se indicara que el acta contendrá el orden del día de la reunión.



Además, dentro del contenido de este precepto, en el que aparecen regulados exhaustivamente extremos relativos a las actas del Consejo, sería recomendable la inclusión de un apartado 3 en el que se indique la posibilidad que tiene cada uno de los miembros de aquél de solicitar que le sea entregada una copia del acta, una vez aprobada, de las sesiones que se celebren.

5ª.- Consideraciones de técnica normativa.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, el uso de las mayúsculas debe restringirse lo máximo posible. A este respecto, se escribirá con mayúscula inicial el tipo de disposición cuando sea citada como tal y con su denominación oficial completa o abreviada. No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición. A la luz de lo expuesto, deberá revisarse el texto con el fin de observar lo indicado.

Cabe asimismo efectuar una observación, aplicable a todos los artículos del proyecto de decreto, que hace referencia a su titulación, en los términos que recoge la Directriz 29 del referido Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Sería conveniente realizar una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción (concretamente el empleo de los signos de puntuación) y subsanar posibles errores.

III CONCLUSIONES

En virtud de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas al apartado 3 del artículo 4, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre.

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