

En Logroño, a 24 de julio de 1997, el Consejo Consultivo de La Rioja, remido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Ignacio Ggranado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesus Zueco Ruiz, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

21/1997

Correspondiente a la consulta formulada sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y el Registro de Empresas de Radiodifusión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Gobierno de La Rioja reguló, mediante Decreto 36/1996, de 19 de julio, el régimen de concesiones de emisoras de frecuencia modulada que fue objeto de nuestro Dictamen 3/96.

El Proyecto de Decreto que se somete ahora a nuestra consideración establece una regulación más amplia y procede a la derogación del anterior.

Segundo

El expediente está integrado por el Proyecto de Decreto junto a una escueta Memoria-propuesta suscrita por un Técnico del Area de Telecomunicaciones de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, y el informe favorable, sin mas observaciones, del Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de 1 de julio de 1997 el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico Administraciones Públicas y Medio Ambiente remitió al Consejo Consultivo el Proyecto Decreto, junto con su expediente, para la emisión del correspondiente dictamen

Segundo

Por escrito de fecha 7 de julio de 1997, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo reglamentariamente de la petición efectuada, a considerar que la consulta reúne las condiciones señaladas en el artículo 32 del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, y a declarar, provisionalmente, la competencia del Consejo para emitir el dictamen requerido.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Resulta competente este Consejo para emitir el Dictamen solicitado, de conformidad con lo establecido en el art. 8.4.c) de nuestro Reglamento orgánico, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio.

Segundo

Este Consejo Consultivo viene insistiendo en la necesidad de cumplir en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, los trámites y requisitos establecidos en

los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, modificada por la Ley 10/1995, de 29 de diciembre.

Como decíamos en nuestro reciente Dictamen 17/97, F.J. 2: *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos cuyo incumplimiento provoca, en todo caso, la inevitable inseguridad jurídica derivada de la puesta en juego de preceptos que, con carácter general, regulan la ineficacia de los actos y disposiciones administrativas (artículos 62 y 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido»*.

En el asunto sometido a nuestro dictamen, sólo desde una consideración absolutamente formalista pueden entenderse cumplidas las exigencias de los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995.

No existe propiamente un expediente. La memoria-propuesta del Área de Telecomunicaciones no responde a lo exigido en el párrafo 2 del art. 67. Según dicho precepto esta *“memoria deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad y la adecuación de las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma”*.

En efecto, el marco normativo está delimitado insuficientemente, como luego se dirá en el fundamento de derecho siguiente; la competencia regional no sólo se extiende al *“otorgamiento de la concesión”* -como dice la Memoria-propuesta- sino también a la *“regulación de los procedimientos de adjudicación”* (SSTC 26/1982 y 44/1982); se habla de *“la aparición de nueva normativa”* y no se concreta cuál sea esta; no se justifica si se han hecho consultas, en particular, si se ha cumplido con el trámite de audiencia a los Ayuntamientos o, al menos, de la Federación Riojana de Municipios, al regularse las emisoras municipales.

Por lo demás, falta el estudio económico a que se refiere el art. 67.3 de la Ley 3/1995.

Se trata de defectos que deberían subsanarse antes de la aprobación definitiva, o en su caso, dejar constancia razonada en el expediente de su innecesariedad .

Tercero

Como ya tuvimos ocasión de señalar en nuestro Dictamen 3/96, F.J., 3, que ahora damos por reproducido, la Comunidad Autónoma tiene competencia para aprobar el Proyecto de Decreto, de acuerdo con el art. 9.1.13 del Estatuto de Autonomía, sin per juicio de lo que luego diremos en relación con el art. 20 en el Fundamento de Derecho Quinto.

Ahora bien, aquél precepto de nuestro Estatuto señala que la competencia en materia de *“prensa, radio, televisión y otros medios de comunicación social”*, lo es *“en el marco de las normas básicas que el Estado establezca de acuerdo con el número 27 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución»*, limitación en cierto modo redundante, puesto que la misma está ya formulada en el comienzo del art. 9 del Estatuto (*“En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los terminos que la misma establezca, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias”*).. Esa redundancia tiene sentido para especificar las normas estatales delimitadoras de la competencia regional en materia de radiodifusión, asumidas en el Estatuto de Autonomía.

En el ejercicio de esa competencia regional, delimitada por la normativa básica estatal, se regulan en el Proyecto de Decreto dos aspectos específicos: el régimen de la concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas de frecuencia modulada y, en segundo lugar, el Registro de Empresas de Radiodifusión.

Debe tenerse en cuenta que la competencia para el otorgamiento de las concesiones de emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada, ha sido objeto en el pasado de controversia constitucional promovida en sendos conflictos de competencia planteados por el Estado frente a Cataluña y el País Vasco, resueltos por las SSTC 26/1982 y 44/1982.

El otorgamiento de estas concesiones es, desde el punto de vista competencial, un proceso compartido entre el Estado y las Comunidades Autónomas: *“La competencia del Estado en esta materia se extiende a las normas delimitadoras de la utilización del espectro radioeléctrico reservado a la radiodifusión sonora en dicha frecuencia y a las que regulan las condiciones básicas o requisitos generales para la prestación del servicio, así como a la elaboración de los planes nacionales, la fijación de las condiciones técnicas y la inspección y control de las mismas. Y sobre esta base corresponden a la Comunidad Autónoma... las competencias específicas objeto de este proceso, esto es, la resolución de las solicitudes de concesión de emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada y el otorgamiento de concesiones de instalación y funcionamiento de las mismas, así como la regulación de los procedimientos de adjudicación”* (FF.JJ., 7 y 8, respectivamente).

En síntesis, al Estado corresponde asignar las frecuencias y las potencias, así como inspeccionar y controlar las condiciones técnicas de las emisoras; y, a las Comunidades Autónomas, el otorgamiento de las concesiones de las emisoras y la regulación de los procedimientos de adjudicación.

Esta doctrina ha sido ratificada por otras sentencias posteriores (la 248/1988, la 108/1993 y la 168/1993).

Es necesario, por tanto, identificar las normas estatales básicas que delimitan la competencia de La Rioja. Las emisoras de radio de frecuencia modulada han sido objeto de regulación por distintas normas estatales.

Debe citarse, en primer lugar, la Disposición Adicional Primera, apartado 1º de la Ley 4/1980, de 10 de enero, reguladora del Estatuto de la Radio y la Televisión, en cuyo marco se aprueba el *Plan Técnico Transitorio de Radiodifusión Sonora*, por el Real Decreto 1433/1979, de 8 de julio (algunos de cuyos preceptos relativos a las emisoras de frecuencia modulada tuvieron carácter básico, mientras estuvieron en vigor, de acuerdo con la STC 248/1988, F.J. 6).

La Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones (en adelante LOT), modificada por la Ley 32/1992, de 3 de diciembre, establece la normativa básica en materia de telecomunicaciones y, en particular, en materia de emisoras de radio de frecuencia modulada.

Así, el art. 26 fija dos modalidades de explotación (una, la gestión directa por las Administraciones Públicas -o sus entes públicos- e indirecta mediante concesión administrativa por las Corporaciones Locales; y otra, la gestión indirecta mediante concesión administrativa a través de personas físicas o jurídicas); y la Disposición Adicional Sexta regula ciertos aspectos del estatuto de los concesionarios de los servicios de radiodifusión, cuyo carácter básico ha sido declarado por la STC 168/1993.

Debe citarse, asimismo, el Reglamento de desarrollo de esta Ley, aprobado por el Real Decreto 844/1989, de 7 de julio.

El Real Decreto 169/1989, de 21 de febrero, por el que se aprobó el *Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia*, estableció, en su art. 5, las características técnicas de las emisoras de radio de las Corporaciones Locales; pero, en su Disposición Transitoria, suspendió la aplicación del citado precepto hasta tanto se aprobase la Ley que desarrollara, para dicho medio de comunicación, el art. 20 de la Constitución.

Esa Ley es la 11/1991, de 8 de abril, de Organización y Control de Emisoras Municipales, completada por la Ley Organica 10/1991, de 8 de abril, de Publicidad Electoral en Emisoras de Radiodifusión Sonora.

Una vez aprobadas estas Leyes, solo faltaba establecer las normas sobre el otorgamiento de las concesiones, el plazo de duracion de las mismas, la asignación de las frecuencias, la aprobación de los proyectos técnicos y la inspección de las instalaciones.

Esa es la finalidad del Real Decreto 1273/1992, de 23 de octubre, que regula el otorgamiento de concesiones y la asignación de frecuencias para la explotación del servicio público de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia por las Corporaciones Locales. Su artículo 11 ha sido modificado por el Real Decreto 558/1993, de 16 de abril.

Debe tenerse en cuenta que, cuando se aprueba el R.D. 1273/1992, no todas las Comunidades Autónomas habían asumido competencias en materia de radiodifusión, como era el caso de La Rioja. Ello explica que contenga *“normas con arreglo a las cuales habrán de otorgarse las concesiones por el Gobierno a las Corporaciones Locales en los casos en que el Estado mantenga la competencia para ello”* y asignarse las frecuencias, aprobarse los oportunos proyectos técnicos e inspeccionarse las instalaciones de las emisoras, en todo caso.

En la actualidad, tras la reforma estatutaria de 1994, La Rioja tiene competencias en materia de radiodifusión (art. 9.1.13 del Estatuto de Autonomía) y, por tanto, tiene la competencia para dictar normas propias que regulen el procedimiento de otorgamiento de aquellas competencias, sin necesidad de atenerse a los preceptos del R.D. 1273/1992 que regulan esa específica cuestión. Esta afirmación la corrobora su art. 1.1 cuando señala que regula dicho procedimiento *“en los casos en que la competencia concesional corresponde al Estado”*. Sin embargo, las normas generales para la asignación de frecuencias, aprobación de proyectos técnicos e inspección de las instalaciones son aplicables *“en todo caso”* (art.. 1.2).

Por último, el Real Decreto 1773/1994, de 5 de agosto, adecúa determinados procedimientos administrativos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuyo Capitulo III del Título II, afecta a las concesiones de emisoras de radio con modulación de frecuencia.

Esta es la normativa estatal básica delimitadora de las competencias autonómicas en materia de radio de frecuencia modulada, y a ella debiera haberse hecho, necesariamente, referencia sumaria, tanto en la Memoria-propuesta, de acuerdo con el art.. 67.2 de la Ley 3/1995,

como en el Preámbulo del proyecto de Decreto, máxime en un ámbito competencial como el de radiodifusión en el que la competencia regional esta delimitada por la legislación del Estado porque así lo señala el art. 9 del Estatuto de Autonomía.

Es cierto que lo importante es que la norma proyectada respete aquel marco básico y así lo hace en esencia. Pero, sin aquella referencia normativa en el Preámbulo, quedan sin explicación justificativa las remisiones que se hacen en su articulado a algunas de aquellas normas estatales (la del art. 21.4 a la Ley Orgánica 10/1991; la del art. 25 al Real Decreto 1273/1992; la del art. 26 al Real Decreto 169/1989).

Con esa referencia quedarían igualmente explicados otros preceptos de la norma proyectada que son mera traslación de preceptos legales o reglamentarias estatales, en particular, en lo que se refiere al engarce de la nueva norma regional -en cuanto atañe a las emisoras municipales- con aquella legislación específica estatal (Leyes 10 y 11/1981, de 8 de abril).

La verdadera causa de la aprobación de este proyecto de Decreto y de la derogación del Decreto 36/1996, de 19 de julio, está en la integración en la nueva norma del régimen de las emisoras municipales, así como las educativas, culturales y otras de carácter no lucrativo, extremo cuya falta de regulación había sido advertida en el Fundamento de Derecho Quinto de nuestro anterior Dictamen 3/96.

Debe suprimirse como causa de la aparición del nuevo Decreto la referencia que se hace en el Preámbulo a “*la aparición de nueva normativa*”, pues, con posterioridad a las normas estatales reseñadas -todas ellas anteriores al Decreto 37/1996- , no se ha aprobado ninguna otra.

Cuarto

En cuanto al rango reglamentario de la norma proyectada reiteramos lo que señalábamos en el Fundamento de Derecho Cuarto de nuestro anterior Dictamen 3/1996.

Quinto

El contenido del proyecto de Decreto objeto de análisis parece conforme al ordenamiento jurídico, pudiendo considerarse, en sus líneas generales y salvo el contenido del art. 20 y las observaciones concretas que haremos en el siguiente Fundamento de Derecho, un correcto desarrollo reglamentario de la legislación estatal básica en la materia, constituida por la Ley 31/1987, de Ordenación de las Telecomunicaciones; las Leyes Orgánica 10/1991, de 8 de abril, y la ordinaria 11/1991, de 8 de abril, así como de sus correspondientes normas reglamentarias.

En relación con la regulación del régimen de las emisoras municipales, contenida en el Capítulo III, este Consejo Consultivo constata que el contenido de algunos artículos del Proyecto de Decreto son reproducción literal -aunque en algunos casos se introducen ligeras variantes o nuevos párrafos- de otros de la Ley estatal 11/ 1991, de 8 de abril.

Así, el art. 20 del Decreto regula los principios que regirán la actividad de las emisoras municipales, que reproducen, en sus párrafos a) a f), el contenido del art. 2 de la Ley 11/ 1991, si bien se incorporan, como nuevos, los párrafos g) y h); el art. 21 del Decreto, cuyos párrafos 1, 2- y 3 reproducen el del art. 3 de la Ley 11/1991; o el art. 23 del Decreto, que se corresponde con el del art. 4 de la Ley 11/1991. De otra parte, el art. 24 del Decreto reproduce el art. 4 del Real Decreto 1273/1992.

La reproducción por la proyectada norma regional del contenido de preceptos de una Ley estatal constituye una discutible técnica legislativa, potencialmente inconstitucional por inadecuada al sistema de fuentes configurado en la Constitución, sobre la que se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en distintas ocasiones (SSTC 10/1982, F.J.4; 62/1991, F.J. 4, apartado b; 147/1993, F.J. 4; 162/1996, F.J. 3).

Especial significación tiene para nosotros la STC 147/1993, puesto que se enjuiciaba la Ley riojana 5/1989, de 19 de octubre, del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ámbito material en parte coincidente con el del Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración. En su Fundamento Jurídico 4 señala lo siguiente:

“El art 2.2 de la Ley autonómica recurrida reproduce, en sustancia, el art. 4 del Estatuto de la Radio y la Televisión con algunas modificaciones, supresiones y añadidos. Pero el Abogado del Estado en la demanda no discute su contenido material sino la falta de competencia autonómica para regular estas detestaciones. Vistas así las cosas, el supuesto que nos ocupa es igual al enjuiciado en la STC 10/1982 (Fundamento jurídico 8), respecto de la análoga Ley catalana: sin duda, no existe inconstitucionalidad material alguna en el art. 2.2 de la Ley riojana, dada la absoluta razonabilidad de su contenido que o bien reproducen el Estatuto de la Radio y Televisión.. .o lo desarrollan y complementan.. .o explicitan principios inmanentes

a la Constitución y al Estatuto de Autonomía...Ahora bien, no es menos cierto que la fijación de estos extremos corresponde al Estado que es quien tiene competencia para hacerlo, toda vez que esos principios deben regular la actividad del Ente público en su conjunto y de todos y cada uno de sus órganos, no siendo bastante el paralelismo con la ley estatal para justificar la existencia de una competencia de normación autonómica, en vez de usar la remisión de aquella, que es, en cambio, una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias. Esta doctrina, con invocación de la citada Sentencia, se ha reiterado en la reciente STC 62/1991, fundamento jurídico 4.º, apartado b), en la que se dice, respecto de una materia de incuestionable competencia estatal, que "su simple reproducción por la legislación autonómica, además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma. La inconstitucionalidad formal por incompetencia que del art. 2.2 de la Ley recurrida se declara debe extenderse por conexión al art. 3.f) de la Ley, en lo concerniente a la referencia que en este párrafo f) del art. 3 se hace al art. 2 de la misma ley".

Esta doctrina constitucional, reiterada en la STC 162/1996, de 17 de octubre, fundamento jurídico 3, es plenamente aplicable al presente caso. Los arts. 20 y 21 del Proyecto de Decreto no incurren en un vicio de inconstitucionalidad material sino formal, esto es, competencial, puesto que, en materia de emisoras de radio de frecuencia modulada, La Rioja sólo tiene competencia para el otorgamiento de las concesiones de las emisoras y la regulación de los procedimientos de adjudicación, correspondiendo al Estado todo lo demás y, entre otras cuestiones, establecer los principios a los que deben sujetar su actuación las emisoras municipales de frecuencia modulada, así como su gestión y financiación.

Adviértase que el problema se suscita porque no estamos ante una simple técnica de colaboración reglamentaria dentro de un mismo ordenamiento, de simple colaboración entre ley-reglamento, en cuyo caso, es habitual que el reglamento reproduzca preceptos legales, técnica ésta que en modo alguno ha suscitado problemas de constitucionalidad (puede verse la STC 198/1991, relativa al Reglamento de Costas) donde precisamente se utiliza como criterio de constitucionalidad del Reglamento el de aquellos artículos que se limitan a reproducir preceptos de la Ley de Costas si éstos han sido declarados constitucionales.

Antes al contrario, estamos en un supuesto de desarrollo reglamentario regional de una ley estatal, o sea, de colaboración interordinamental, esto es, dos legisladores distintos, con ámbitos de competencia diferentes que deben respetarse mutuamente y no confundirse. A estos efectos, es indiferente que la norma de desarrollo regional sea una ley o un reglamento, puesto que los problemas competenciales son los mismos.

Para salvar y respetar la competencia estatal, el proyecto de Decreto regional debiera utilizar la técnica de la remisión a la normativa estatal respecto de aquellos contenidos sobre los que carece de competencia por corresponder ésta al Estado, puesto que, como ha señalado el Tribunal Constitucional, la remisión es una técnica constitucionalmente válida desde la óptica de las competencias. Así se hace correctamente, por ejemplo, en el art. 21.4, al remitirse, en cuanto a la publicidad electoral, a la Ley Organica 10/1991, de 8 de abril.

Esta técnica, ciertamente respetuosa de las competencias estatales, tiene, no obstante, ciertos inconvenientes, dado que la regulación de una materia -en nuestro caso, de las emisoras de radio de frecuencia modulada- queda dispersa en varias normas de procedencia estatal y regional, y, aunque existan entre ellas las debidas remisiones y conexiones, ello constituye una dificultad indiscutible para el aplicador del Derecho.

Para paliar, en la medida de lo posible, estos inconvenientes, y teniendo en cuenta que la Constitución garantiza el principio de seguridad jurídica en su art. 9.3, este Consejo Consultivo entiende que cabe pensar en una técnica legislativa respetuosa con la interpretación constitucional precedente.

En efecto, la norma regional puede, además de referirse a la norma estatal -lo que constituye el reconocimiento de la competencia estatal-, reproducir, tal cual, la referida norma, evitando cualquier otro añadido, en el propio texto reglamentario. De este modo, no existe confusión alguna en cuanto a la titularidad de la competencia estatal (que puede salvarse así con la expresión “*de acuerdo con el art. 2 de la Ley 11/1991...*”, y advirtiéndolo así en el Preámbulo y en una Disposición Adicional específica), y, al tiempo, se ofrece un texto reglamentario integrado que facilita su aplicación y conocimiento a los operadores jurídicos, aunque, desde luego, con el inconveniente que plantearía cualquier modificación ulterior de la legislación estatal.

Adviértase que las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica pueden justificar la utilización de esta técnica legislativa integrativa, que, por lo demás, es absolutamente habitual en nuestro actual sistema ordinamental. Basta recordar ahora que las Leyes de Régimen Local aprobadas hasta la fecha por las Comunidades Autonomas suelen reproducir preceptos de la Ley 7/1985, de 3 de abril, reguladora de las bases de régimen local. La razón no es otra que la de ofrecer a los operadores jurídicos un texto íntegro que facilite su conocimiento y la labor aplicativa

En este contexto puede admitirse la constitucionalidad del art. 24 del Proyecto de Decreto, que reproduce, con algunas variantes, el art. 4 del RD. 1273/1992. En efecto, en este caso la

reproducción es *ad commoditatem*, puesto que la competencia para reglar esa materia corresponde, desde la reforma estatutaria de 1994, a La Rioja y, si se reguló en la norma estatal de 1992, es porque no todas las Comunidades Autónomas tenían en esa fecha la competencia asumida. Así se reconoce en el art. 1 del referido Real Decreto 1273/1992.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta, que en este reglamento existen normas relativas al procedimiento de otorgamiento de concesiones (ahora competencia de todas las Comunidades Autónomas, incluida La Rioja) que pueden ser sustituidas por otras regionales, junto a otras que regulan la asignación de frecuencia, los proyectos técnicos, la inspección y control, de competencia estatal y que todas las Comunidades Autónomas deben respetar.

Si el art. 24 del Proyecto sigue el contenido del art. 4 del reglamento estatal, es, como queda dicho, por comodidad, puesto que puede establecer una regulación propia, como en la práctica hace en el párrafo c), con la excepción de la referencia al art. 85.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, que es una previsión contenida en la propia Ley 11/1991.

Sexto

Como hemos señalado en el Fundamento de Derecho anterior, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones concretas.

1º) Las *Disposiciones Generales* del Capítulo I del Proyecto de Decreto se refieren a todo tipo de emisoras de frecuencia modulada, ya se clasifiquen como comerciales, municipales, culturales y otras de carácter no lucrativo. Esta es la clasificación de las emisoras que establece el art. 2 en su párrafo 2 que, por cierto, sería preferible que constituyera un artículo independiente, con la rúbrica "*clases de emisoras de frecuencia modulada*".

Por ello, deberían recogerse en este Capítulo todos aquellos aspectos de aplicación general a todo tipo de emisoras. En este sentido, debe tenerse en cuenta que tienen naturaleza básica (SSTC 248/1988, F.J. 5, y 168/1993, F.J. 9) los preceptos de la legislación estatal que regulan los requisitos para ser titular de una concesión; la duración de éstas o la carga de permitir la difusión gratuita de ciertos avisos oficiales, aspectos contenidos, respectivamente, en los apartados 1, 2 y 3 de la Disposición Adicional Sexta de la LOT.

Por esa razón, debieran regularse estas cuestiones en este Capítulo I de Disposiciones Generales, sin perjuicio de las singularidades del régimen jurídico de algunas clases de emisoras

respecto a los requisitos subjetivos (en particular, las municipales).

Así debiera hacerse, a título de ejemplo, con el art. 11 del Decreto que es la traslación del requisito establecido en la D.A. 6ª. 1.b) de la LOT (con ello mejoraría notablemente el texto, dado que no todos los requisitos subjetivos establecidos en esa Disposición Adicional 6ª están trasladados al Proyecto de Decreto, y se evitarían remisiones como la del art. 6.5.c); con la obligación establecida en el art. 5.e) del Decreto de difusión gratuita, que, de acuerdo con la D.A. 6ª.3 de la LOT, afecta a toda clase de emisoras y no sólo a las comerciales, con el art 6, que, aunque se titule “*renovación de las concesiones,*” se refiere, además al plazo de las concesiones, y ésta es una cuestión básica regulada con tal carácter por la D.A. 6ª.2 de la LOT, aplicable a todo tipo de concesiones (ese plazo de diez años, renovables por períodos iguales y sucesivos, es el mismo que tienen las emisoras municipales, de acuerdo con el art. 14 del Real Decreto 1273/1992), con el art. 7, que afecta a los cambios de titularidad de las concesiones.

2º) La referencia que se hace en el art. 3 a las “*causas de incompatibilidad o incapacidad*”, debe tenerse en cuenta que, en la Disposición Adicional 6ª de la LOT se hacía referencia a no hallarse comprendida en ninguna de las prohibiciones para contratar con la Administración establecidas en el art. 9 de la vieja Ley de Contratos. Hoy el precepto correspondiente es el art. 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995 (en adelante LCAP). Si no quiere establecerse una redacción tan concreta es preferible la referencia a “*los requisitos para contratar con la Administración*”, como señalábamos en el Fundamento de Derecho Sexto de nuestro Dictamen 3/1996.

3º) En el art. 5, referido a las emisoras comerciales, se incluye, en el segundo párrafo del apartado h), una referencia a las cuentas anuales de ingresos y gastos que deben presentar las emisoras culturales, cuya ubicación no responde a la sistemática del precepto. Tal vez, este precepto, relativo a las obligaciones del concesionario, podría integrarse, como norma de general aplicación, en el Capítulo I, salvadas o suprimidas las referencias específicas.

4º) El art.. 6.4 debe redactarse de manera más clara, en particular su última frase.

5º) Respecto del art. 7, sin perjuicio de lo indicado en la observación 1ª, parece que la referencia a los “*concesionarios*”, se refiere a los adquirentes por transmisión.

6º) La remisión que se hace en el art. 8.1.a) al art. 168 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es poco aconsejable por razones de seguridad jurídica, ya que este precepto remite, a su vez, al art. 112 de esa misma Ley, con algunas exclusiones. Además, algunos de los supuestos no son aplicables a la extinción de las concesiones de emisoras.

7º) Debiera mejorarse la redacción del art. 8.1. d).

8º) Como se deduce de su literalidad, el art. 9 no regula un plazo específico para resolver el procedimiento de otorgamiento de concesiones de emisoras. Téngase en cuenta lo que dispone al efecto el art. 32 del Real Decreto 1773/1994, de 5 de agosto, si bien ese plazo se refiere a los procedimientos en los que es competente el Estado, pudiendo, por tanto La Rioja, en el ejercicio de su competencia para regular los procedimientos de adjudicación de las concesiones, establecer un plazo propio.

9º) En cuanto al art. 12.j), téngase en cuenta lo señalado en la observación 2ª respecto a las circunstancias que prohíban contratar, extremo regulado exclusivamente en el art. 20 de la LCAP.

10º) Deben corregirse las erratas contenidas en el art.18 en cuanto a las referencias al art. 92 (no al 29) de la Ley 30/1992.

11º) Debe corregirse la expresión “*fórmulas*” utilizada en el art. 21 por la más exacta de “*formas*” que, además, es la que emplea el art. 85.3 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y así se hace luego en el art. 24.c del Proyecto de Decreto.

12º) Para evitar confusiones con lo correctamente señalado en el art. 21, en el art. 24.c) debe indicarse en cuanto a las formas de gestión que “*deberá ser alguna de las determinadas en el art. 85.3 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local*”, como señala el art. 3.1 de la Ley 11/1991 y el art. 41.d) del Real Decreto 1273/1992.

13º) Debe mejorarse la redacción de los dos párrafos del art. 25.

14º) En el art. 27, debe delimitarse con más claridad quiénes son las personas o entidades que pueden solicitar la concesión de una emisora educativa, cultural y otras de carácter no lucrativo.

15º) La referencia que se hace al art. 7 del propio Decreto, parece que deba ser al art.. 8.

16º) En el art. 34, no parece que el supuesto del párrafo 1.b) sea una causa de no inscripción, sino que afecta a la legalidad de la misma concesión y, por tanto, sería más un supuesto de revisión de la concesión otorgada.

17º) En el art. 37 se utiliza una técnica de dudosa legalidad desde el punto de vista del

cumplimiento del principio de reserva de ley en materia tributaria.

En nuestro anterior Dictamen 3/96 ya advertíamos de este problema respecto a un precepto semejante existente en el Decreto 36/96. Como allí decíamos, se trata de una tasa autonómica y de acuerdo con el art. 5 de la Ley 3/1992, de 9 de octubre, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la creación de las tasas autonómicas está sujeta a reserva de ley.

La remisión que se hace en el art. 37.2 al art. 32 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, que actualiza la Disposición Adicional de la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, donde se regulan la tasas y su cuantía en materia de radiodifusión, sólo es admisible a título meramente transitorio y, por tanto, hasta que se aprueben mediante ley regional esas tasas (como se ha hecho en otras ocasiones, como con la Ley 4/1996, de 20 de diciembre). Por esa razón, el contenido del art. 37.2 debiera figurar como una Disposición Transitoria nueva.

19º) En el art. 38, el título competencial en virtud del cual se ejercen las competencias en materia de inspección y sanción de las infracciones no es el Real Decreto 1691/1994, de 22 de julio, que es una norma de traspaso de servicios, sino el propio Estatuto de Autonomía, puesto que los Reales Decretos de traspasos no son atributivos de competencias.

20º) En el art. 41 debe quedar más claramente delimitado el principio de separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a órganos distintos, exigencia que tiene el carácter de norma básica establecida en el art. 134.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el art. 14.2 del Reglamento del procedimiento sancionador aprobado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

En efecto, en el caso de infracciones graves y leves, tanto la iniciación e instrucción, como la resolución, corresponden, respectivamente, “a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, a través del Área de Telecomunicaciones” y al “Secretario General Técnico”. Bastaría para resolver este problema decir que el Área de Telecomunicaciones (que no es un órgano administrativo, en sentido estricto) tendrá la consideración de *Unidad administrativa* a los efectos de la iniciación e instrucción de los expedientes sancionadores (véase a tal efecto el art. 10 del Reglamento del Procedimiento Sancionador).

21º) Desde el punto de vista de la seguridad jurídica debiera matizarse la rigidez que

introduce la Disposición Transitoria Segunda, señalando a qué se refiere la adaptación, si a los tramites que quedan, si al contenido de las solicitudes, etc.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja es competente para dictar el Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia y el Registro de Empresas de Radiodifusión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

No obstante, por razones de mayor claridad y seguridad jurídica se aconseja que se incluya en el Preámbulo del mismo una referencia sumaria a la normativa estatal básica aplicable en la materia.

Segunda

En la tramitación del expediente no se han cumplido de manera suficiente los requisitos establecidos en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995. Antes de la aprobación definitiva pueden ser subsanados los trámites insuficientemente cumplidos.

Tercera

Los arts. 20 y 21, tal y como están redactados, y de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional (entre otras la STC 147/93), son inconstitucionales por falta de competencia, dado que su contenido es reproducción de los arts. 3 y 4 de la Ley estatal 11/1991, de Organización y Control de Emisoras Municipales.

En el Fundamento de Derecho Quinto hemos señalado la técnica legislativa respetuosa de las competencias estatales.

Cuarta

El resto del contenido del Proyecto de Decreto se ajusta a Derecho. No obstante, por

razones de técnica jurídica, deben tenerse en cuenta las observaciones hechas en el Fundamento Jurídico Sexto para incorporarlas a la redacción definitiva.

Este es nuestro dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.