

**ACORD 126/2015, de 23 de setembre, del Ple
del Consell de l'Audiovisual de Catalunya**

Resposta a la queixa presentada per l'entitat Societat Civil Catalana en relació amb la sol·licitud d'elaboració d'informes per part del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i respecte d'eventuals incompliments de les obligacions contractuals adquirides pel prestador de serveis de comunicació audiovisual Xarxa de Serveis i Comunicacions 2014

Fets

1r. En data 27 de gener de 2015 va tenir entrada al Consell de l'Audiovisual de Catalunya (registre núm. 82/2015) una queixa signada pel senyor Josep Ramon Bosch i Codina, com a president de l'entitat Societat Civil Catalana, en la qual efectua diverses consideracions sobre l'eventual incompliment per part del prestador de serveis de comunicació audiovisual Xarxa de Serveis i de Comunicacions 2014, SL, de les obligacions legals que deriven del negoci jurídic d'arrendament de les llicències de televisió digital local (demarcacions de Barcelona, Blanes, Sabadell, Lleida, Tarragona i Vic) formalitzat amb Publicitat i Comunicació del Vallès, i autoritzat mitjançant l'Acord 52/2014, d'11 d'abril del Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

2n. Mitjançant ofici del 3 de març següent (registre núm. 93/2015) es va donar resposta a la queixa plantejada, tot informant l'entitat que les obligacions i els compromisos particulars contrets en la proposta que va presentar Publicitat i Comunicació del Vallès, SL, en el concurs públic d'adjudicació dels títols habilitants, formen part del contracte i són de compliment obligat per part de Xarxa de Serveis i de Comunicacions, SL. En el mateix escrit s'informava la representació de l'entitat que, un cop efectuades les comprovacions de control corresponents, el Consell va acordar obrir un període d'informació prèvia a Xarxa de Serveis i de Comunicacions, SL, i, posteriorment, va aprovar la incoació d'un expedient sancionador a aquest prestador per un eventual incompliment dels deures que corresponen als titulars de les llicències per a la prestació de serveis de televisió, atès que l'emissió en cadena en un percentatge superior al 25% és constitutiu d'una infracció greu.

3r. En dates 10 i 18 de març d'enguany el senyor Josep Ramon Bosch i Codina va trametre de nou dos correus electrònics adreçats a la secretària general –tot i que el segon el fa extensiu als membres del Consell–, als quals es va donar resposta mitjançant els correus electrònics del 17 de març i 13 de maig següents.

4rt. En data 2 de juny de 2015 ha tingut entrada un nou escrit de la mateixa entitat (registre núm. 604/2015) en el qual s'efectuen diferents al·legacions, que en síntesi es reproduïxen a la sol·licitud: 1) no haver rebut resposta a la queixa presentada en data 27 de gener de 2015, tot sol·licitant a l'efecte una contestació expressa, l'emissió de diversos informes per part del Consell, i l'inici d'un període d'informació prèvia i, si s'escau, d'incoació d'un expedient sancionador al prestador de serveis de comunicació audiovisual Xarxa de Serveis i de Comunicacions 2014, SL.

5è. Vist l'informe de l'Àrea Jurídica d'aquest Consell, les consideracions del qual es reproduïxen íntegrament:

«Consideracions jurídiques

Amb caràcter previ a l'anàlisi de les qüestions plantejades, cal fer palès que no és correcta l'afirmació de l'al·legació primera de l'interessat, en el sentit que no hagi estat atesa la queixa presentada en data 27 de gener de 2015. Com es desprèn del fet segon d'aquest Informe, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya va donar resposta a la persona que signava la queixa, en nom i representació de l'entitat Societat Civil Catalana, mitjançant l'ofici del 3 de març següent, com resta acreditat al registre de sortida núm. 93/2015 d'aquesta institució i amb el justificant de recepció de la notificació a l'entitat, de data 6 de març de 2015.

Primera. Sol·licituds d'emissió d'informes al Consell de l'Audiovisual de Catalunya

Els apartats segon, tercer i quart de la sol·licitud presentada per Societat Civil Catalana el 2 de juny d'enguany fan referència a l'emissió de diferents tipus d'informes per part del Consell vinculats, d'una banda, a l'exercici de les facultats d'inspecció i control dels continguts audiovisuals i, de l'altra, a la interpretació de diferents preceptes de la Llei 22/20005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya (LCA).

En síntesi, se sol·licita que l'Àrea de Continguts emeti un informe, als efectes de comprovar la possible emissió en cadena de les demarcacions de Lleida, Tarragona, Vic i Blanes dels arrendaments autoritzats a Xarxa de Serveis de Comunicacions, SL; que s'informi sobre si la nova redacció de l'article 1 de la LCA donada per la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives, implica una desaparició sobrevinguda de les condicions que van justificar l'atorgament de la llicència per prestar serveis de comunicació audiovisual, i en aquest sentit, s'interpreti l'article 59 LCA; i que s'informi sobre el compliment de les condicions de subrogació de la llicència a Xarxa de Serveis de Comunicacions, SL i sobre si, si s'escau, ha deixat de tenir vigència l'incís final de la lletra i de l'article 133 LCA.

A propòsit d'aquestes sol·licituds, cal efectuar les consideracions següents:

L'emissió d'informes per part del Consell de l'Audiovisual de Catalunya la regula de manera expressa la lletra a de l'article 10 de la Llei 2/2000, de 4 de maig, del Consell de l'Audiovisual de Catalunya (LCAC), que, en l'àmbit de la seva actuació, li atorga, entre altres funcions, la d'"Emetre un informe previ pel que fa als avantprojectes de llei i els projectes de disposicions de caràcter general que continguin normes relatives al sector audiovisual i llurs modificacions eventuais, i també elaborar informes i dictàmens a iniciativa pròpia o a instància del Parlament o del Govern".

Les competències i funcions del Consell les clarifica i les completa la LCA (article 113 i següents) tot assenyalant l'apartat 2 de l'article 118 LCA que "El Parlament pot demanar al Consell l'elaboració d'informes, estudis, i propostes sobre l'àmbit de la comunicació audiovisual i informació relacionada amb l'exercici de les seves competències".

Aquest és el marc normatiu sectorial d'acord amb el qual el Consell l'Audiovisual de Catalunya emet informes i dictàmens, i si escau, estudis i propostes. Quan es redacten a instància dels organismes competents és quan, efectivament, en virtut de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, genèricament invocada per l'altresí en l'escrit de sol·licitud, es pot exercir el dret d'accés a la informació pública, en els termes i les condicions que preveu la norma.

Amb caràcter general, l'apartat 2 de l'article 29 de Llei 19/2014, del 29 de desembre assenyalava que "Són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'informació consistents en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens, sens perjudici dels supòsits de consulta o orientació establerts per la legislació general de procediment administratiu i per les lleis sectorials que es demanin d'acord amb la normativa corresponent".

La segona part del precepte, "[...] sens perjudici dels supòsits de consulta o orientació [...]", remet directament a la legislació general de procediment administratiu, en concret, a la lletra *g* de l'article 35 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJPAC), que reconeix el dret dels ciutadans en les seves relacions amb les administracions públiques a "A obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, actuacions o sol·licituds que es proposin realitzar".¹

Amb la finalitat de regular i desenvolupar l'organització, el funcionament i la coordinació dels serveis administratius en les tasques d'informació i orientació als ciutadans, es va publicar el Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els serveis d'informació administrativa i d'atenció al ciutadà que, a la lletra *b* del seu article 4, a propòsit de les funcions d'orientació i informació, en determina l'abast i la finalitat concretes: "[...] ofrecer las aclaraciones y ayudas de índole práctica que los ciudadanos requieren sobre procedimientos, trámites, requisitos y documentación para los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, o para acceder al disfrute de un servicio público o beneficiarse de una prestación".

La previsió de la lletra *g* de l'article 35 de la LRJPAC ha estat interpretada, també, a nivell doctrinal. Especialment il·lustratiu és, per tots, l'article elaborat per Eduardo Ariño Ferrer,² que en una anàlisi extensa sobre el dret d'informació de l'Administració, des del vessant de la regulació constitucional i de la legislació ordinària (LRJPAC), examina el dret a obtenir informació i orientació, amb les consideracions següents:

"[...] Tal derecho de orientación no cabe interpretarlo más que restrictivamente, y sólo referido a los requisitos jurídicos o técnicos de carácter formal, pero no a los de carácter material [...]. Orientar significaría inducir a realizar cierto tipo de actuaciones, a inclinar a los ciudadanos a enfocar sus proyectos o solicitudes administrativas en el sentido que los funcionarios responsables les indicaran, por el mero hecho de considerarlos más impuestos en la materia. La orientación no debe sobrepasar límites

¹ La lletra *g* de l'article 35 LRJPAC no ha estat modificada per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

² ARIÑO FERRER, E. "El deber de información de la Administración y el derecho a la intimidad", publicat a *La Ley Digital*, ref. 12290/2001.

elementales [...]. No cabe exigir a la Administración que sus oficinas técnicas o jurídicas deban estar a disposición de emitir informes para los ciudadanos, salvo casos excepcionales [...].”

En definitiva, de l'anàlisi de la legislació general i sectorial aplicable, el Consell de l'Audiovisual de Catalunya no n'emet informes (tècnics o jurídics) a sol·licitud dels ciutadans.

Segona. Inici d'expedient informatiu i, si s'escau, d'expedient sancionador

L'apartat cinquè de la sol·licitud presentada per Societat Civil Catalana al·lega la procedència d'incoar un expedient informatiu i, si s'escau, sancionador pel possible incompliment de les obligacions contractuals adquirides per Xarxa de Serveis i de Comunicacions 2014, SL, a les quals restava obligada en virtut de la subrogació efectuada en el negoci jurídic d'arrendament de les llicències.

En vista dels termes en què es formula la sol·licitud, resulta necessari clarificar l'abast de la denúncia als efectes d'iniciar i, si s'escau, incoar un procediment sancionador. Aquesta qüestió ha estat tractada, a bastament, per la jurisprudència (per totes, es significativa per l'anàlisi que fa la Sentència de 28 de novembre de 2001, del TSJ de Múrcia, que reproduïx pronunciaments anteriors del TS) que, clarament, contextualitza la posició del denunciant en relació amb el procediment sancionador. Diu literalment el Tribunal:

“[...] La jurisprudencia tiene dicho que la denuncia no inicia el procedimiento sancionador, ni tampoco la información reservada, sino que tal iniciación tiene lugar precisamente por el acto que acuerda la incoación (STS de 4 de junio de 1990 y en igual sentido, STS de 12 de diciembre de 1990), añadiendo que conforme a la LPA, la iniciación del procedimiento sancionador tiene lugar por el proveído de oficio, debidamente registrado, acordando la iniciación de las actuaciones, de manera que la denuncia no es acto de iniciación, sino acto de excitación de la potestad administrativa de iniciación (STS de 26 de febrero de 1990). [...] La incoación se produce necesariamente mediante ‘providencia del órgano competente en cada caso’, aun cuando tal acto administrativo pudiera ser inducido o incitado por otras actuaciones anteriores, procedentes del interior de la misma organización, comunicación de otros órganos o agentes superiores, iguales o inferiores, o del exterior, denuncia de los ciudadanos; es necesario, pues, evitar el riesgo de incurrir en la confusión que conlleva identificar la iniciación y la iniciativa, el impulso y la puesta en marcha (SS. TS de 15 de julio de 1988 y 12 de marzo de 1991); el acuerdo de incoación de un procedimiento administrativo sancionador constituye un acto de trámite que no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni pone término a la vía administrativa, ni suspende ni hace imposible la continuación de ésta (STS de 7 de abril de 1998) y quien denuncia una determinada conducta carece en principio de interés personal para depurar la responsabilidad del denunciado. [...] El denunciante es un tercero simple, por lo que carece por tanto, de la cualidad de parte legitimada [...]”.

En sentit estricte, les actuacions prèvies no formen part del procediment sancionador, atès que és una fase que en precedeix l'inici amb la finalitat de constatar, precisament, si existeixen elements suficients per incoar el procediment sancionador o no. Això no obstant, atesa la normativa reguladora específica aplicable al Consell

de l'Audiovisual de Catalunya, aquestes actuacions prèvies s'integren en el marc del procediment sancionador, malgrat que el termini d'inici del còmput del procediment es produeixi amb l'acord d'incoació. En aquest sentit, l'article 34.2 de l'Estatut orgànic i de funcionament del Consell de l'Audiovisual de Catalunya, aprovat per Acord 3/2001, de 28 de febrer, assenyalava que "L'expedient s'iniciarà amb un període d'informació prèvia [...]. L'acord d'inici d'expedient [d'incoació] contindrà el nomenament d'instructor, que haurà de gaudir de la condició de funcionari i que, en l'exercici de les seves funcions, tindrà la condició d'autoritat pública".

En conseqüència, la denúncia efectuada per aquesta entitat no vincula ni a l'inici de les actuacions prèvies ni a la incoació del procediment sancionador; en un i altre cas, les actuacions s'inicien d'ofici. Cal recordar, en aquest sentit, l'apartat 1 de l'article 11 del Reglament del procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, aprovat per Reial decret 1398/1993, de 4 d'agost, que estableix que "[...] els procediments sancionadors s'iniciaran sempre d'ofici, per acord de l'òrgan competent [...]", en el nostre cas, mitjançant acord de l'òrgan plenari que, de conformitat amb l'article 8 LCAC és l'òrgan de govern i decisió del Consell de l'Audiovisual de Catalunya.

Situat el context normatiu del procediment sancionador, amb les especialitats previstes en la normativa aplicable al Consell de l'Audiovisual de Catalunya, és oportú fer palès, a propòsit del contingut de la queixa de Societat Civil Catalana, que en el marc de les potestats d'inspecció i control atribuïdes al Consell i d'acord amb la planificació acordada per aquesta institució per a l'exercici 2015, s'està duent a terme l'anàlisi de continguts dels compromisos particulars de diferents prestadors de serveis de comunicació audiovisual, entre els quals, també, de Xarxa de Serveis i de Comunicacions 2014, SL.

En conseqüència, atès que l'entitat ostenta el caràcter de denunciante i que la denúncia va acompanyada d'una sol·licitud d'iniciació, d'acord amb el que estableix l'apartat 2 de l'article 11 del Reglament de procediment per a l'exercici de la potestat sancionadora, caldrà comunicar a l'entitat la iniciació o no del procediment.»

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell de l'Audiovisual de Catalunya adopta, per 5 vots a favor i 1 abstenció, el següent

ACORD

1. Constatar que el Consell de l'Audiovisual de Catalunya va donar resposta a la persona que signa la queixa, en nom i representació de l'entitat Societat Civil Catalana, mitjançant l'ofici del 3 de març següent, com resta acreditat al registre de sortida núm. 93/2015 d'aquesta institució i amb el justificant de recepció de la notificació a l'entitat, de data 6 de març de 2015.
2. Considerar que les sol·licituds d'informes al Consell de l'Audiovisual de Catalunya resten fora de l'accés a la informació pública, en els termes de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i per remissió, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

3. Apreciar el caràcter de denunciante de Societat Civil Catalana, als efectes de la comunicació a l'entitat de la iniciació del procediment sancionador o no.
4. Notificar aquest Acord a l'entitat Societat Civil Catalana.

Barcelona, 23 de setembre de 2015

Roger Loppacher i Crehuet
President

Daniel Sirera Bellés
Conseller secretari