



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 21 de octubre de 2004, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Publicidad Institucional de Castilla y León*, 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 27 de septiembre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley de Publicidad Institucional de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de septiembre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 629/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a consulta consta de una exposición de motivos, nueve artículos, una disposición adicional, una derogatoria y dos finales.



El texto remitido se acompaña de un índice de documentos comprensivo de: un borrador del anteproyecto de ley, las alegaciones del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la solicitud de informe al resto de Consejerías, los informes de algunas de ellas, el anteproyecto de ley y la Memoria, el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos y el texto definitivo del anteproyecto de ley.

El anteproyecto tiene como finalidad regular todos los aspectos que, formando parte la publicidad institucional, lleven a cabo las Administraciones Públicas, instituciones y entidades que se relacionan en su artículo 1.

La exposición de motivos recoge las razones que han llevado a elaborar una norma como la que ahora se propone, así como el título competencial habilitante para el dictado de la misma; el artículo 32.30 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que recoge, como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, la "publicidad, dejando a salvo las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con el artículo 149.1, números 1, 6 y 8, de la Constitución".

Su articulado se refiere al objeto y ámbito de aplicación (artículo 1), al concepto de publicidad institucional (artículo 2), a sus principios (artículo 3), a la necesidad de garantizar el acceso a la publicidad institucional de la personas con discapacidad (artículo 4), a los formatos y los medios de difusión (artículo 5), a su contratación (artículo 6), a la publicidad institucional en período electoral (artículo 7), a la previsión de crear una Comisión Coordinadora (artículo 8), encomendando, por último, a las Administraciones Públicas que promuevan la iniciativa privada en las campañas de publicidad institucional (artículo 9).

La disposición adicional establece el plazo máximo de un año para crear la Comisión Coordinadora de Publicidad Institucional.

La disposición derogatoria única recoge una cláusula general de derogación de las normas que "se opongan a lo previsto en esta Ley en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León".



La disposición final primera faculta a la Junta de Castilla y León a dictar las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo de la ley.

La disposición final segunda prevé la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Borrador del anteproyecto.
- Sugerencias del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial sobre el citado borrador.
- Solicitud de informe al resto de Consejerías.
- Informe sobre el anteproyecto de las siguientes Consejerías: Hacienda, Fomento, Economía y Empleo, y Familia e Igualdad de Oportunidades.
- Memoria explicativa del anteproyecto, que incluye un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias. Comprende, asimismo, un informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma y un estudio económico.
- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 6 de agosto de 2004, sobre el anteproyecto. En dicho informe se formulan algunas observaciones, pero, sin perjuicio de ellas, se considera conforme a derecho el anteproyecto de referencia.
- Texto definitivo del anteproyecto.

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 24 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, encomendando 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.c) como preceptiva la consulta para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno, conforme previene su artículo 19.2.

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

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 anteproyectos de ley se considera documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En el presente caso, y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, puede afirmarse que el anteproyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de las normas.

3ª.- Los títulos competenciales.

El anteproyecto de ley sometido al dictamen de este Consejo tiene por objeto, según el tenor de sus artículos primero y segundo, regular la publicidad



institucional, definida por referencia a sus fines, así como por oposición a la publicidad oficial y comercial.

A la competencia exclusiva recogida en el artículo 32.30 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León responde, fundamentalmente, el anteproyecto de ley examinado, sin perjuicio de la incidencia de otros títulos competenciales.

En efecto, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en la Sentencia 146/1996, de 19 de septiembre, “en la ordenación jurídica de un sector como el que ahora consideramos, el publicitario, pueden resultar involucradas las reglas definidoras de las competencias estatales y autonómicas en otros ámbitos materiales, en los que pudiera resultar comprendida la regulación de algunos aspectos o manifestaciones concretas de la actividad publicitaria, de modo que en la reglamentación de aquel sector es posible que, junto a la regla competencial específica en materia de publicidad, puedan concurrir otros títulos competenciales distintos, debiendo examinarse, en tales casos, cuál de las reglas concurrentes es prevalente y, por tanto, aplicable”.

Es en ese sentido, por lo tanto, lo que lleva a este Consejo a examinar esos aspectos conexos que, vinculados a la publicidad, pero sin formar parte de ella, concurren en el anteproyecto sometido a dictamen, al objeto de determinar la suficiencia de las competencias de la Comunidad Autónoma para su aprobación.

Ha de traerse a colación la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen local, habida cuenta de que el anteproyecto incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a “la Administración local, los organismos autónomos locales, las entidades públicas empresariales, y las fundaciones públicas vinculadas o dependientes del administración Local”, incidiendo, por lo tanto, en la actuación que en lo referente a la publicidad institucional realicen las mismas. El artículo 34.1.3^a del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma competencia de desarrollo normativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado, en materia de régimen local.

El orden constitucional de distribución de competencias exige que se admita “la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa municipal, ámbito éste que no podrá ser desconocido o invadido por las normas



que en materia de organización municipal complementaria, dicten las Comunidades Autónomas” (Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional). Ahora bien, también la Comunidad Autónoma dispone de un espacio normativo propio en esta materia, en que la misma ha de respetar la normativa básica dictada por el Estado. Entendemos así que la previsión de que la Administración local y las instituciones y entidades locales queden comprendidas en el ámbito de aplicación de la norma no invade competencias de ámbito local.

Igualmente, existen otros títulos competenciales autonómicos en los que se apoya, si bien en menor medida, el presente anteproyecto. El artículo 149.1.18^a de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva para dictar la legislación básica sobre contratos. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que “la normativa básica en materia de contratación administrativa tiene principalmente por objeto, aparte de otros fines de interés general, proporcionar las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica que aseguren a los ciudadanos un tratamiento común por parte de todas las Administraciones Públicas” (Sentencia 141/1993, de 22 de abril, del Tribunal Constitucional).

El anteproyecto de ley objeto de estudio somete los contratos publicitarios que se realicen al amparo de la norma, a lo dispuesto en la misma, en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas y, por último, el resto de normas que resulten de aplicación. Esto lleva a tener en cuenta, entre otras disposiciones, el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, así como lo dispuesto en el Título III de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, relativo a los contratos publicitarios. En la medida en que existe esta remisión en el anteproyecto a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, así como al resto de normas que sean de aplicación, existe sometimiento a la legislación básica estatal que ésta contemple, por lo que no cabe duda de que respeta el esquema de distribución de competencias en materia de contratación administrativa.

Finalmente, dado que el anteproyecto establece una serie de limitaciones y garantías en períodos electorales, debe aludirse a la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de régimen electoral. Sobre este aspecto, el



Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma, en su artículo 32.1.1^a, competencia exclusiva en materia de “organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”.

La Comunidad Autónoma puede intervenir, sin perjuicio de las competencias que el Estado ostenta en materia electoral, en la regulación de aspectos conexos a las elecciones generales, locales y al Parlamento Europeo, en virtud de títulos competenciales propios sobre una determinada materia, siempre que se respeten los derechos constitucionales de sufragio activo y pasivo. Al respecto cabe reseñar que el texto del anteproyecto, en su artículo 7 –destinado a regular la publicidad institucional en período electoral–, viene a reproducir prácticamente el contenido de la Instrucción, de 13 de septiembre de 1999, de la Junta Electoral Central sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que la Comunidad Autónoma de Castilla y León cuenta con las competencias necesarias para efectuar la regulación objeto del anteproyecto de ley sometido a dictamen.

Resulta competente para tramitar el procedimiento de elaboración del anteproyecto la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, conforme a lo previsto en el Decreto 71/2003, de 17 de julio, por el que se establece su estructura orgánica.

Hecha la anterior exposición y examinado el expediente remitido, este Consejo Consultivo considera que, en términos generales, el articulado del anteproyecto de ley se ajusta al ordenamiento jurídico; no obstante, ha de realizar algunas observaciones.

Antes de examinar en concreto los artículos sobre los que este Consejo ha de realizar alguna consideración, es preciso poner de relieve que tanto en la exposición de motivos –apartado III–, como en los artículos 1, 2, y en todos aquellos en los que se haga referencia a las entidades e instituciones incluidas en el ámbito de aplicación de la norma, se debería considerar incluir el término “administraciones”, ya que se citan expresamente, así Administración General, Institucional, etc., y sin embargo estrictamente no son ni instituciones ni entidades. De este modo se contempla correctamente, a nuestro entender, en el artículo 8 del texto, y al mismo se debería acomodar el resto de preceptos.



4ª.- Observaciones al articulado.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

En este precepto se señala cuáles son las administraciones, entidades e instituciones de la Comunidad de Castilla y León que quedan dentro de su ámbito de aplicación.

Sin detenernos en los apartados 2 y 3, que se refieren, por un lado, a la Administración general e institucional y, por otro, a la Administración local, a los Organismos Autónomos locales, así como al resto de entidades y/o instituciones vinculadas o dependientes de una u otra, sí merece la pena hacerlo en el apartado 1, cuando se refiere a las Cortes, la Junta y su Presidente, que son las instituciones básicas de la Comunidad recogidas en el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía.

La redacción del borrador inicial del anteproyecto se refería a “las Instituciones Autonómicas de Castilla y León enumeradas en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía”, pero tras la propuesta del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de recoger una redacción alternativa, se acogió el tenor literal del texto remitido como anteproyecto.

Sin embargo, esa sustitución puede llevar consigo que instituciones y órganos como el Procurador del Común, el Consejo Consultivo de Castilla y León, el Consejo de Cuentas de Castilla y León o el Consejo Económico y Social, no quedarían incluidos en el ámbito de aplicación de la norma.

De este modo, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía señala expresamente que “tendrán el carácter de instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León”. Estas instituciones, según doctrina del Tribunal Constitucional, son primordialmente las que el mismo Estatuto crea y están por ello constitucionalmente garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno.



Como conclusión podemos señalar que debería considerarse su inclusión, bien de forma expresa, o bien con la referencia al artículo 9 del Estatuto de Autonomía, ya que una enumeración exhaustiva a la que se llega con la redacción actual del precepto, citando de modo expreso únicamente a las instituciones básicas de la Comunidad de Castilla y León, dejaría fuera a las instituciones propias de dicha Comunidad que se determinen en el propio Estatuto o en leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León (artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía), entre las que se encontrarían el Procurador del Común, el Consejo Consultivo de Castilla y León, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social, u otras que pudieran crearse por ley.

En este mismo sentido, debería valorarse la procedencia de incluir también dentro del ámbito de aplicación del anteproyecto de ley a otras entidades de naturaleza en todo o en parte pública, asimismo posibles autoras de campañas de publicidad institucional (en los términos en que aparece definida en el artículo 2 del propio anteproyecto). Tal es el caso, por ejemplo, de la Administración Corporativa (Colegios Profesionales, Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, etc.) o de las universidades públicas.

Artículo 3. Principios de la publicidad institucional.

En cuanto al penúltimo de los principios recogidos, la accesibilidad de las personas con discapacidad, más que un principio de la publicidad institucional es, tal como se define en el artículo 3, letra f) de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, el conjunto de condiciones que hace posible el ejercicio de los derechos y deberes de modo autónomo por cualquier persona, con independencia de que tenga limitadas determinadas capacidades.

El mismo deriva, en última instancia, del mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de realizar una política de integración de las personas con discapacidad (artículo 49 de la Constitución).

En este sentido el artículo 4, referido a la accesibilidad de las personas con discapacidad, viene a recoger la pretensión final de la norma en esta materia: que se garantice el acceso a las personas con discapacidad a la información, en cuanto a la forma y los medios de hacerles llegar la misma, ya que las prohibiciones contenidas a continuación de este artículo son aplicables a



toda clase de publicidad institucional y, por tanto, a la que acceden estas personas.

En cualquier caso debiera considerarse la supresión de la “accesibilidad de las personas discapacitadas” como principio. De mantenerse el mismo, sería preferible el término utilizado por la legislación específica: “personas con discapacidad”.

Además, quizá pudieran incluirse principios tales como el pluralismo, la buena fe u otros que, debiendo estar presentes en esta clase de publicidad, sean principios de general aplicación en el ordenamiento jurídico.

Artículo 6. Contratación de la publicidad institucional.

Sería muy oportuno –en aras de garantizar la transparencia, recogida como principio en el artículo 3 del anteproyecto– incluir una referencia a que las administraciones, instituciones y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la norma habrán de consignar en sus presupuestos créditos específicos para gastos de publicidad institucional.

De ese modo lo prevé Aragón en su Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional.

Artículo 9. Participación de la iniciativa privada.

Si bien se considera correcto promocionar la iniciativa privada, convendría incluir una referencia a que la misma, cuando participe en esta clase de publicidad, lo hará con sujeción a los principios y prohibiciones contenidos en la ley.

5ª.- Correcciones lingüísticas.

En la exposición de motivos, apartado III, párrafo segundo, después de “(...) no es taxativa”, debería añadirse un punto que separase ambas frases, o bien incluir “ya que (...)”.

En el apartado VII se debe corregir la fecha de la Ley General de Publicidad, al ser la misma de 1988 y no del año 1998.



En el artículo 2.1, si se citan los objetos de la publicidad iniciando la frase por un artículo, se debería hacer igual en el resto. En caso contrario, sería más coherente suprimir el primero de ellos: “la (...)”.

El apartado 2 de este mismo artículo incurre en tautología al definir la publicidad comercial como “la llevada a cabo en el ejercicio de una actividad comercial”.

En el artículo 3.2 se recomienda utilizar el verbo en plural y sustituir “respetará por respetarán”, ya que se sujetan a esas prohibiciones tanto el contenido como la forma de presentación o difusión.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el anteproyecto de ley de Publicidad Institucional de Castilla y León para su aprobación y posterior remisión a las Cortes como proyecto de ley.

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