



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 21 de abril de 2009, 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 13 de abril de 2009, 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 15 de abril de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 373/2009, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Estella Hoyos y Sr. Pérez Solano.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen consta de una exposición de motivos, trece artículos, dos disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.



En la exposición de motivos se justifica la oportunidad de establecer una regulación de la publicidad institucional de Castilla y León, en el marco del incremento de la actividad de las distintas entidades integrantes del sector público y de las novedades incorporadas por el Estatuto de Autonomía, así como de la puesta en marcha de la estrategia Marca Territorio Castilla y León y del despliegue de los medios audiovisuales de carácter digital.

Se indica, igualmente, que esta ley pretende que la publicidad institucional se desarrolle con plena eficacia y transparencia y al servicio de los intereses generales; de ahí que se delimite el ámbito de aplicación integrando a todos los sujetos del sector público autonómico, se fijen los principios y la finalidad que debe perseguir la publicidad institucional y se prevean los mecanismos necesarios para garantizar la accesibilidad de toda actuación en esta materia a las personas con algún tipo de discapacidad.

En su articulado se regulan los siguientes aspectos de la publicidad institucional:

Artículo 1: Objeto y ámbito de aplicación.

Artículo 2: Definición de publicidad institucional.

Artículo 3: Principios y valores.

Artículo 4: Finalidad de la publicidad institucional.

Artículo 5: Soportes y formas de difusión.

Artículo 6: Accesibilidad.

Artículo 7: Identidad corporativa.

Artículo 8: Limitaciones.

Artículo 9: Garantías

Artículo 10: Contratación.



Artículo 11: Comisión Autónoma de Publicidad Institucional.

Artículo 12: Informe anual.

Artículo 13: Conocimiento de las Cortes de Castilla y León.

La disposición adicional primera se refiere a la Marca Territorio Castilla y León y la disposición adicional segunda, a la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre, previendo su creación, financiación y composición.

La disposición final primera contempla la creación del Consejo Audiovisual de Castilla y León; la disposición final segunda atribuye a la Junta de Castilla y León el desarrollo reglamentario de la Ley mediante el dictado de las normas que sean precisas en el plazo que se establece, y por último, la disposición final tercera fija la entrada en vigor el día siguiente al 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 los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Borrador inicial del anteproyecto de Ley de Publicidad Institucional.
- Remisión del texto a las Consejerías de Administración Autónoma, Interior y Justicia, Hacienda, Economía y Empleo, Fomento, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación y Cultura y Turismo.
- Observaciones realizadas por las Consejerías de Administración Autónoma, Interior y Justicia, Economía y Empleo, Hacienda, Fomento, Agricultura y Ganadería, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación y Cultura y Turismo.
- Memoria justificativa del borrador del anteproyecto de ley, fechada el 1 de abril de 2009, comprensiva de los siguientes apartados: marco



normativo de la futura ley; informe sobre la necesidad y oportunidad de la disposición; estudio económico, en cuyo apartado se señala que la aprobación de esta ley no lleva aparejado ningún coste con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León; y tramitación del anteproyecto, en el que se indica que se ha dado traslado del texto a todas las Consejerías, que se han mantenido reuniones con todos los entes incluidos en el ámbito de aplicación subjetivo de la norma, refiriéndose concretamente a las Cortes de Castilla y León, Consejo Consultivo de Castilla y León, Consejo de Cuentas de Castilla y León, Procurador del Común, Consejo Económico y Social, Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León, Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad y Universidades Públicas de Castilla y León.

Igualmente se indica en la Memoria que el anteproyecto se remitirá a la Consejería de Hacienda para que emita el informe previsto en el artículo 76 de la Ley 2/2006, de 3 de marzo, de la Hacienda y del Sector Público Autonómico, y que se solicitará el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, así como del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Remisión del anteproyecto al Presidente de las Cortes de Castilla y León, Procurador del Común, Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León, Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León, Presidente de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, Secretario Regional de la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León, Rectores de las Universidades de Burgos, Salamanca, León y Valladolid, y Presidenta del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de 3 de abril de 2009.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, de 7 de abril de 2009, al que se adjunta el texto informado.

- Memoria, repetición de la anterior, y borrador del anteproyecto de Ley de Publicidad Institucional de Castilla y León, sin fecha, sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.



- Informe previo del Consejo Económico y Social, de fecha 15 de abril 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 establece 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.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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 documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley ha de considerarse 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 de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:



- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

En el presente caso, del estudio de la documentación enviada cabe concluir que el procedimiento ha sido tramitado correctamente, adecuándose a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita.

3ª.- Consideraciones generales.

La legislación estatal en la materia objeto de análisis está constituida por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, cuyo artículo 4 ("Prohibiciones"), tiene el carácter de legislación básica, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución.

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 49/1988 y 197/1996, fundamento 5 a).

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León establece, en el artículo 70.1.30ª, 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.

Asimismo, el artículo 12.a) 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, estableciendo en el artículo 13.8 los mecanismos necesarios para garantizar la accesibilidad de las personas con algún tipo de discapacidad en todos los ámbitos 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.

4ª.- Observaciones al articulado.

Artículo 8.- *Limitaciones.*

Este precepto tiene por objeto la regulación de las limitaciones a las que han de someterse las campañas de publicidad institucional que lleven a cabo los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley, enumerados en su artículo 1.

En la esfera estatal, el artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, contempla las "Prohibiciones" que afectan a las campañas institucionales de publicidad y de comunicación, teniendo el carácter de legislación básica en virtud de lo dispuesto en el artículo



149.1.18ª de la Constitución Española, tal y como se reconoce en la disposición final segunda de la citada ley.

Un examen conjunto de ambos preceptos lleva a la conclusión de que el artículo 8 del anteproyecto de ley autonómica, no resulta totalmente respetuoso con lo dispuesto en la norma estatal.

Así, la primera prohibición que se establece en el artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, es la de que no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad o comunicación “Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley”.

Sin embargo, el artículo 8 del anteproyecto de ley autonómica, a pesar de reconocer el sometimiento de las “actuaciones de publicidad institucional” que se lleven a cabo en la Comunidad de Castilla y León a la norma estatal, dispone a continuación que “No podrán llevarse a cabo actuaciones de publicidad institucional que tengan como finalidad exclusiva destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos previstos en el artículo 1”.

Si bien a simple vista pudiera parecer que el contenido de ambos artículos es idéntico, el artículo 8 del proyecto de ley autonómica contiene una diferencia sustancial respecto del estatal, al utilizar el término “exclusiva”, cuya inclusión, a juicio de este Consejo Consultivo, ha de ser objeto de crítica.

Y ello porque, al amparo de la norma autonómica, parece que pudieran llevarse a cabo campañas institucionales de publicidad en las que se destacaran los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, siempre que ésta no fuera la única finalidad de aquella; lo que resultaría contrario a la consecución del objetivo de la utilidad pública que ha de presidir el desarrollo de la publicidad institucional, de modo que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos (que son los ciudadanos) y no al sujeto que las promueve.

Por todo lo anterior, debería ser suprimido el término “exclusivamente”, del apartado 2 del artículo.



Esta observación tiene carácter sustantivo, por lo que habrá de ser atendida para que resulte procedente la utilización de la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo”.

Artículo 9.- *Garantías.*

Este precepto regula el “cese o modificación de una actividad de publicidad institucional”, que puede ser solicitado por cualquier persona física o jurídica que considere afectados sus derechos o intereses legítimos, remitiéndose a un posterior desarrollo reglamentario en lo relativo al procedimiento.

Este Consejo Consultivo, teniendo en cuenta el ámbito en el que se incardina esta garantía, considera más oportuno el uso de la expresión “cese o rectificación”, ya que este último término, resulta más acorde con su finalidad.

Así, son definiciones del verbo “rectificar”, contenidas en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua las siguientes: “Reducir algo a la exactitud que debe tener. Corregir las imperfecciones, errores o defectos de algo ya hecho. Dicho de una persona: Procurar reducir a la conveniente exactitud y certeza los dichos o hechos que se le atribuyen”.

Artículo 11.- *Comisión Autónoma de Publicidad Institucional.*

A través de este precepto se procede a la creación de la Comisión Autónoma de Publicidad Institucional, como “órgano colegiado de la Administración de la Comunidad, adscrito a la Consejería competente en materia de comunicación”, estableciéndose el conjunto de funciones que le corresponden y, en líneas generales, su composición mínima y organización, remitiéndose a un posterior desarrollo reglamentario.

Ahora bien, al amparo de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 3/1001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ha de completarse la regulación de esta Comisión con la determinación de sus “fines y objetivos” o, al menos, con la correspondiente remisión a una norma reglamentaria.



Por otro lado, en la letra c) del apartado 3 de este artículo, se atribuye a la Comisión la función de “Realizar a uno o varios de lo sujetos obligados por esta Ley las recomendaciones que considere oportunas en materia de publicidad institucional”.

Este Consejo Consultivo advierte, en primer lugar, que pudieran surgir en el ejercicio de esta función por la Comisión una serie de problemas prácticos, dada la indeterminación de su enunciado, al no concretarse en la norma aspectos tales como el alcance, la obligatoriedad, y los efectos del incumplimiento de las recomendaciones.

En segundo lugar, se observa que ni en la ley estatal, ni en las diferentes leyes autonómicas reguladoras de la publicidad institucional en las que se crean órganos similares a la Comisión de Publicidad Institucional de Castilla y León, se atribuye a este tipo de órganos la función de dirigir recomendaciones a otros órganos constitucionales o estatutarios, sino -a lo sumo- la facultad de informar las campañas de publicidad institucional que se desarrollen, de asesorar en la materia, de coordinar diferentes campañas y de velar por el cumplimiento de la respectiva norma reguladora de la publicidad institucional.

Disposición adicional segunda.- Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre.

Mediante esta disposición se crea la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre, como órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en la materia de comunicación, que determinará las necesidades de interés público que deben ser atendidas por este servicio, así como las condiciones para su financiación.

A juicio de este Consejo Consultivo resulta criticable la inclusión en el anteproyecto de ley analizado, de una disposición adicional con este contenido, por no guardar más relación con la materia regulada en aquel, que la de ser la televisión digital terrestre un medio de comunicación a través del cual pudieran desenvolverse las correspondientes campañas de publicidad institucional.

Por lo que se refiere a su composición, regulada en el apartado 3, este Consejo Consultivo considera que, tal y como está prevista, no se garantiza



plenamente la participación de los grupos políticos con representación parlamentaria.

Esta observación tiene carácter sustantivo, por lo que habrá de ser atendida para que resulte procedente la utilización de la fórmula “de acuerdo con el Consejo Consultivo”.

Observación de técnica normativa.

Cabe efectuar una consideración de carácter general aplicable a la totalidad del anteproyecto, relativa a la falta de observancia de los criterios lingüísticos generales que han de estar presentes en la elaboración de las normas.

Algunos de estos criterios han sido recogidos en la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

Según estos criterios, el lenguaje que se emplee en la elaboración de las normas ha de ser “claro, preciso y de nivel culto”. Además, “Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos dotados de un significado propio”, siendo conveniente “mantener una terminología unitaria a lo largo del texto”. Por otro lado, “El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión”.

No puede considerarse que el texto del anteproyecto cumpla las exigencias plasmadas en estos criterios.

Así, se observa la reiteración innecesaria de palabras en un mismo párrafo, haciéndose más pesada la lectura de la norma. Sirva de ejemplo el cuarto de la Exposición de Motivos, cuya redacción sería más adecuada de la siguiente manera: “Por otro lado, en el ámbito estatal, en los últimos años se han producido novedades normativas en esta materia, con la aprobación de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (...)”.



Siguiendo con la Exposición de Motivos y a título meramente enunciativo, cabría recomendar que en su primer párrafo se haga referencia a la "Administración de la Comunidad de Castilla y León", que en el segundo se sustituya la expresión "la aprobación del renovado Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (...)", por la de "la aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (...)", que en el sexto se utilice, en vez del término "sujetos públicos", el de "sujetos de derecho público", "entes públicos", o "entidades que conforman el sector público", y que en el séptimo se "parta" de la "necesidad de regulación de la publicidad institucional".

Por otro lado, en lo referente al articulado de la norma que se analiza y sin perjuicio de su consiguiente reflejo en la Exposición de Motivos, se considera que debería sustituirse, por ser más acorde con la terminología utilizada en el ámbito de la publicidad, la expresión "actuaciones o acciones de publicidad institucional", por la de "campañas de publicidad institucional", de acuerdo con la norma estatal.

El apartado 2 del artículo 5 ha de completarse de modo que se haga referencia al "resto de lenguas que forman parte del patrimonio lingüístico de la Comunidad".

Cabe sugerir, por otra parte, la refundición de los dos apartados del artículo 6 en uno sólo, en el que se establezca que "Los medios y soportes a través de los cuales se desarrollen las campañas de publicidad institucional serán elegidos de forma que se garantice la mayor accesibilidad posible para las personas con cualquier tipo de discapacidad".

En el artículo 10, resulta más correcto prever que los contratos "se celebrarán", y no "se efectuarán", "con sometimiento a lo previsto en esta Ley (...)", debiendo utilizarse en el apartado 2, al hacerse referencia a los criterios de adjudicación que reglamentariamente podrán establecerse en los pliegos, el tiempo verbal "habrán", en lugar del de "han".

Por último, y recordando que las sugerencias que se efectúan lo son a título meramente enunciativo, en el artículo 11 sería más correcta la mención de los "sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley", que la de los



“sujetos obligados por esta ley”, ya que la promulgación de una ley, por sí misma, supone la obligatoriedad de su cumplimiento por todos los ciudadanos y lógicamente, por los sujetos específicamente contemplados en su ámbito de aplicación.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas al artículo 8 y al apartado 3 de la disposición adicional segunda, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el 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 anteproyecto de ley de Publicidad Institucional de Castilla y León.

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