

En Logroño, a 15 de septiembre de 2016, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. José Luis Jiménez Losantos, D. Pedro Prusén de Blas y D. Enrique de la Iglesia Palacios, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**29/16**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja sobre el *Anteproyecto de la Ley de Comunicación y publicidad institucional*.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Único**

La Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, un Anteproyecto de Ley de Comunicación y publicidad institucional. De acuerdo con la documentación enviada a este Consejo Consultivo, constan en el expediente los siguientes documentos:

-Resolución de inicio del procedimiento, de 5 de octubre de 2015, de la Excm. Sra. Consejera.

-Primer borrador del Anteproyecto, de igual fecha.

-Memoria inicial, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de 26 de abril de 2016, en la que se indica que el texto inicial fue elaborado teniendo en cuenta las aportaciones de varias entidades (Asociación de Prensa de La Rioja, Sindicato de Profesionales de la Información, Federación de Empresarios de La Rioja) y de los cuatro Grupos Parlamentarios del Parlamento de La Rioja.

-Resolución de la misma Excm. Sra. Consejera, de 26 de abril de 2016, por la que el citado Anteproyecto se somete a trámite de información pública al amparo de los arts. 19 y 20, de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y buen gobierno de La Rioja.

-Oficios, de la referida Excm. Sra. Consejera, de 26 de abril de 2016, por los que se da traslado del Anteproyecto, con el fin de que puedan formular observaciones al texto, al Parlamento de La Rioja, a la Universidad de La Rioja y a la Federación Riojana de Municipios.

-Escritos de alegaciones, de la Federación Riojana de Municipios, de 12 de mayo de 2016; y del Parlamento de La Rioja, de 7 de junio de 2016, que manifiestan no formular ninguna observación al Anteproyecto, así como de la Universidad de La Rioja, de 23 de mayo de 2016, que contiene diversas observaciones al texto.

-Informe, de 7 de junio de 2016, de la Excm. Sra. Consejera, que analiza las alegaciones realizadas por la Universidad de La Rioja.

-Segunda “Memoria inicial”, de la Secretaría General Técnica de la Consejería, de 14 de junio de 2016, que examina los antecedentes, marco normativo y justificación de la norma propuesta; su estructura y contenido, impacto económico, y los trámites, seguidos y a seguir, para su aprobación.

-Segundo borrador del Anteproyecto, de igual fecha.

-Oficio, de 14 de junio de 2016, por el que se solicita informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE) que es emitido con fecha 17 de junio de 2016.

-Informe complementario, de 21 de junio de 2016, de la Jefa del Servicio de Coordinación, con el visto bueno de la Excm. Sra. Consejera, que analiza las observaciones realizadas por el SOCE. En lo sustancial, esas aportaciones son acogidas, y dan lugar a un tercer borrador del Anteproyecto, de 21 de junio de 2016.

-Oficio, de 22 de junio de 2016, por el que se solicita informe a la Dirección General de Servicios Jurídicos, que lo emite el 8 de julio de 2016. El informe contiene unas “Consideraciones Generales sobre el Anteproyecto” (competencia de la CAR; objeto de la norma; cumplimiento de trámites), y unas “Consideraciones sobre el texto del Anteproyecto” que, en lo esencial, resultan favorables, si bien aconseja recabar el informe del Consejo Riojano de Consumo e introducir algunas modificaciones en el texto.

-De acuerdo con el informe del Servicio Jurídico, la Consejería tramitadora del Anteproyecto, mediante oficio de 12 de julio de 2016, lo remite al Consejo Riojano de Consumo que, por escrito de 18 de julio de 2016, de la Ilma. Sra. Directora General de Salud Pública y Consumo, indica que, con arreglo al art. 3 b) del Decreto 35/2013, de 18 de octubre, por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento del Consejo Riojano de Consumo, *“es función del CRC: “emitir informes, preceptivos no vinculantes, en la tramitación de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores”, razonando que, en este Anteproyecto de Ley, “no se cumpliría el requisito de encontrarnos ante una disposición general relativa a una materia que afecte directamente a los consumidores, por lo que no procedería que el CRC emitiera un informe previo, ni que este fuera preceptivo”.*

-Informe complementario, de 21 de julio de 2016, de la Jefa del Servicio de Coordinación, con el visto bueno de la Excm. Sra. Consejera, que analiza las observaciones realizadas por el SOCE; algunas de ellas son acogidas y propician un cuarto borrador del Anteproyecto, de la misma fecha, que es el sometido a Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

-Memoria, de la Secretaría General Técnica, de 22 de julio de 2016, que examina la “*competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia proyectada*” y el “*iter procedimental seguido en la elaboración y tramitación del Anteproyecto de Ley*”.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 21 de julio de 2016, y registrado de entrada en este Consejo el 26 de julio de 2016, la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 27 de julio de 2016, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen y contenido del mismo**

El Consejo Consultivo tiene competencia para emitir el presente dictamen, cuya consulta es facultativa, en cuanto que se trata de un Anteproyecto de Ley y así lo disponen los arts.12, b), de nuestra Ley reguladora 3/2001, y 13, B), de nuestro vigente Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al ámbito de nuestro Dictamen, señala el artículo 2.1 de nuestra Ley reguladora que el Consejo, en ejercicio de su función, “*debe velar por la observancia de*

*la Constitución, el Estatuto de Autonomía de La Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su Dictamen*". Por tanto, como se ha señalado en otros Dictámenes (por todos, D.37/04, D.71/11 y D.36/13), debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Ley a la legalidad y constitucionalidad vigentes, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales con el carácter de Anteproyectos de Ley.**

Como reiteradamente viene sosteniendo este Consejo Consultivo, la importancia de observar las prescripciones establecidas en la Ley, en lo que se refiere al procedimiento para la elaboración de las disposiciones generales, constituye una garantía de acierto en su elaboración, al tiempo que presta una mayor certeza jurídica a los ciudadanos. Por tanto, procede examinar el grado de cumplimiento, en la elaboración del Anteproyecto, de los trámites establecidos en el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

1. El artículo 45 de la Ley 8/2003, en cuanto a las exigencias procedimentales para la redacción de los Anteproyectos de ley que han de ser posteriormente sometidos al Parlamento de La Rioja, expresa cuanto sigue:

*"1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de La Rioja mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los Proyectos de Ley al Parlamento de La Rioja.*

*2. El procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que incluirá una Exposición de Motivos e irá acompañado por una Memoria, que deberá expresar previamente el marco normativo en que se inserta, justificar la oportunidad de la norma y la adecuación de las medidas propuestas a los fines que se persigue, haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto.*

*3. Se adjuntará, en su caso, un estudio económico de la norma, con especial referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere, o de las modificaciones propuestas; relación de disposiciones afectadas y tabla de vigencias, en las que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas.*

*4. En todo caso y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y Secretaria General Técnica de la Consejería que inició el expediente.*

*5. El titular de la Consejería competente elevará el Anteproyecto, así como el resto de la documentación, al Consejo de Gobierno a fin de que éste decida sobre su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Parlamento de La Rioja”.*

Como decíamos en dictámenes anteriores (cfr. D.17/97, D.9/01 y D.36/13), *“la Administración autonómica viene obligada a la estricta observancia de dichos requisitos, cualquiera que haya de ser, en el caso concreto, el resultado de la confrontación, con esas normas, del incumplimiento que se haya producido”.*

Las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los trámites formales son, empero, distintos, según lo proyectado sea una norma de rango inferior a la ley, que queda bajo la potestad reglamentaria del Ejecutivo, o una norma con rango de ley, en cuyo caso, sus vicios o defectos procedimentales pueden quedar salvados por los representantes parlamentarios, al entrar en juego la potestad legislativa del Legislativo. En el primer caso, es decir, cuando se trate de disposiciones administrativas de carácter general de rango inferior a la ley, los vicios formales pueden conllevar una declaración de nulidad ante los Tribunales de Justicia (arts. 70.2 y 73 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contenciosa-administrativa); mientras que, en el segundo caso, esto es, tratándose de una norma con rango de ley, la intervención del Parlamento garantiza que puedan recabarse los antecedentes que juzgue oportunos y, es más, conlleva la subsanación o convalidación de las posibles causas de invalidez ante un eventual incumplimiento de los presupuestos formales que, para la puesta en marcha de la iniciativa legislativa del Gobierno y, en definitiva, para la redacción de Anteproyectos de leyes, exige el art. 45 de la Ley 8/2003.

La función sanadora del Parlamento, desde luego, no alcanza a otros posibles vicios de invalidez de la norma, de orden sustantivo superior, como la vulneración del bloque de constitucionalidad, o la posible infracción de derechos fundamentales.

Precisadas así las normas que sirven de parámetro para el control, previo y formal, del Anteproyecto sometido a nuestra consideración, hemos de pasar a analizar su grado de cumplimiento en el mismo, de conformidad con el expediente adjunto a la consulta.

**2.** A la luz de lo preceptuado en el art. 45 de la Ley 8/2003 y visto el expediente, podemos afirmar que se ha dado cumplimiento a los trámites requeridos legalmente:

#### **A) Resolución de inicio.**

El procedimiento para la elaboración del Anteproyecto fue iniciado por Resolución de 5-10-2015, de la titular de la Consejería competente, la de Administración Pública y Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto en el art.3.1.1. a) del Decreto 81/2015 de 7 de agosto, que establece la estructura orgánica de dicha Consejería, precepto que ha de

ponerse en relación con el art. 42.1 d) de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros.

## **B) Memorias iniciales y trámites de información pública y audiencia.**

Constan en el expediente, junto a una primera Memoria inicial de la Secretaría General Técnica, de 5-10-2015, una segunda Memoria inicial, de 14 de junio de 2016.

-La primera Memoria inicial cumple de modo suficiente las exigencias previstas por el art. 45.2, en cuanto expresa previamente el marco normativo en que se inserta y se pronuncia sobre la oportunidad de la norma.

También hace referencia a las consultas efectuadas con carácter previo, pues indica que *“el texto que se presenta ha sido elaborado teniendo en cuenta las aportaciones de las siguiente entidades: Asociación de la Prensa de La Rioja, Sindicato de profesionales de la información y “A Crear” (Federación de Empresarios de La Rioja)”* y que *“también se ha presentado a los cuatro Grupos parlamentarios y han sido tenidas en cuenta sus aportaciones en la redacción del borrador”*. Esta mención es ya suficiente a los efectos del art. 45 de la Ley 8/2003, si bien este Consejo sugiere que se incorpore al expediente, si la hay, la constancia escrita de esas aportaciones y observaciones previas. Ello con el fin de que éstas puedan ser conocidas y valoradas, tanto por el Consejo de Gobierno, que ha de aprobar el Proyecto de Ley, como, en la fase ulterior de tramitación parlamentaria, por el propio Parlamento de La Rioja.

A la primera Memoria inicial, de 5 de octubre de 2015, se acompaña un primer borrador del Anteproyecto que, además del texto normativo, incluye su Exposición de Motivos.

-Tras esa primera Memoria inicial, la Consejería abrió un trámite de información pública al amparo de los arts. 19 y 20 de la Ley 3/2014 de Transparencia y buen gobierno de La Rioja. No constan, sin embargo, las alegaciones u observaciones que se hayan podido realizar en el curso del mismo, por lo que se estima oportuno, si acaso las ha habido, unirlas al expediente, a los mismos efectos señalados con anterioridad.

Del mismo modo, se ha dado audiencia a la Universidad de La Rioja, la Federación Riojana de Municipios y el Parlamento de La Rioja, como afectados por la normativa cuya aprobación se pretende. Constan en el expediente sus observaciones, que, como se ha señalado, han sido objeto de valoración por la Consejería responsable del Anteproyecto, en informe de 14 de junio de 2016, y dieron lugar a un segundo borrador del texto, de 14 de junio de 2016.

-Concluidos esos trámites de audiencia e información pública, la Secretaría general Técnica elaboró una segunda Memoria inicial, de 14 de junio de 2016, que reproduce el contenido de la primera e incorpora el resultado de los trámites observados con anterioridad.

En definitiva, el conjunto de estos documentos, que incorporan un segundo borrador del texto y una Exposición de Motivos, cumple las exigencias de contenido material establecidas por el art. 45.2 Ley 8/2003 para la iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, pues se pronuncian cumplidamente acerca de los antecedentes de la norma y el marco normativo en que se inserta, su justificación, objetivos, estructura, análisis económico, aspectos relativos a su aplicación, trámites de audiencia corporativa e información pública, e informes preceptivos.

### **C) Estudio económico.**

En cuanto a la necesidad, establecida por el art. 45.3 de la Ley 8/2003, de un estudio económico, las Memorias de 5 de octubre de 2015 y 14 de junio de 2016 razonan que la Ley proyectada *“tiene un carácter estrictamente regulatorio, organizativo y procedimental, y carece de efectos económicos previsibles, puesto que no supone aumento de gasto ni entraña la adquisición de más medios personales o materiales”*.

Atendido el contenido dispositivo del Anteproyecto, la observación parece razonable. Todo lo más, como veremos, su Disposición Final Primera establece que *“el Gobierno podrá crear un órgano colegiado encargado de velar por el cumplimiento de las garantías y derechos establecidos en esta Ley”*. Como es de ver, esa Disposición no obliga imperativamente al Gobierno a constituir ese órgano, como tampoco establece ni condiciona cuáles sean su composición o su régimen de funcionamiento, aspectos de los que sí podría inferirse un posible impacto económico.

Y así, será la norma que, en su caso, cree ese órgano, la que habrá de producir eventuales efectos presupuestarios; de modo que será en el curso del procedimiento de elaboración de esa hipotética disposición donde habrían de analizarse adecuadamente sus efectos económicos.

### **D) Informes.**

En la tramitación del procedimiento la Consejería recabó el informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación (SOCE). La norma proyectada habrá de tener rango de Ley y no de disposición administrativa de carácter general. Por este motivo, el informe no resultaba preceptivo de acuerdo con el art. 4.1 (*a contrario sensu*) del Decreto 125/2007, de 26 de octubre, que regula las funciones de dicho Servicio. Ello no obstante, dado que la norma proyectada crea un procedimiento administrativo (el de cesación y

rectificación, contemplado en sus arts. 12 y 13), la intervención del SOCE, que efectivamente ha tenido lugar mediante la emisión de su informe de 17 de junio de 2016, resultaba aconsejable.

No se ha solicitado el informe del Consejo Riojano de Cooperación Local. De nuevo, este no es un trámite preceptivo. Ciertamente, nos encontramos ante un Anteproyecto de Ley que concierne al régimen local, pues prevé incluir en su ámbito subjetivo de aplicación a ciertas corporaciones locales (art. 2.1 c). Pero el art. 109 a) de la Ley 1/2003, de 1 de marzo, de Administración Local de La Rioja, no configura como obligatoria la intervención de dicho Consejo, limitándose a establecer que “*podrá ejercer*” la función de emitir informe pero sin imponer expresamente su carácter preceptivo, como exige el art. 83.1 de la -aún vigente- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Mayores dudas suscita la omisión del informe del Consejo Riojano de Consumo, que el Servicio Jurídico, en su informe de 22 de junio de 2016, estima que resulta preceptivo.

De acuerdo con el art. 35.3 de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la Defensa de los Consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, “*el Consejo Riojano de Consumo será consultado preceptivamente en la tramitación de las disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores en los términos establecidos en el artículo 32.1.g) de esta ley*”. En parecidos términos, el art. 3 b) del Decreto 35/2013, por el que se regula la composición, estructura y funcionamiento de dicho órgano, determina que una de sus funciones es la de “*emitir informes preceptivos, no vinculantes, en la tramitación de disposiciones de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores*”.

Parece claro que la norma proyectada puede resultar de aplicación a relaciones de carácter mercantil o comercial, pues la Consejería responsable del Anteproyecto, explícitamente y en respuesta a las alegaciones formuladas por la Universidad de La Rioja, pretende incluir en el ámbito de la futura Ley las campañas comerciales que puedan desarrollar los entes del sector público autonómico.

Así, el informe de 7 de junio de 2016 razona que la Consejería ha considerado preferible, en relación con las campañas que puedan desarrollar “*los entes de naturaleza mercantil integrados en el sector público autonómico..., seguir un criterio más garantista, que extienda el contenido de la norma a todas las campañas a realizar desde sector público, entendiendo que, con ello, se refuerzan los objetivos generales perseguidos por la norma*”; opción de política legislativa que es, sin duda, plenamente legítima, pero que acarrea la consecuencia de que esta norma resulte aplicable a campañas dirigidas a los consumidores de los bienes o servicios que puedan prestar aquellas entidades; lo que (en

una interpretación amplia) permite, a su vez, situar la norma dentro del ámbito de aplicación del art. 35.3 de la Ley 5/2013, que no se refiere exclusivamente a las disposiciones administrativas generales, sino, más extensamente, a las “*disposiciones de carácter general*”, sin distinción de rango.

Por ello, y sin perjuicio de que los efectos del incumplimiento de los trámites procedimentales son más matizados cuando se trata de aprobar normas de rango legal (como ya hemos razonado ya en el Fundamento Jurídico Segundo de este dictamen), se considera conveniente recabar el informe del Consejo Riojano de Consumo. Naturalmente, en aras a la economía procedimental, si por éste no se emitiera informe o no se formularan observaciones sustantivas, bien podría continuarse con la tramitación del Anteproyecto.

Finalmente, obran en el expediente los informes del Servicio Jurídico, de 8 de julio de 2016; y de la Secretaría General Técnica.

#### **E) Memoria final.**

En efecto, además de las dos Memorias, denominadas “iniciales”, existe, posteriormente, una “final”, de 22 de julio de 2016, de la Secretaría General Técnica, que evalúa el *iter* seguido en la elaboración del Anteproyecto, explica de la razones por virtud de las cuales se ha optado por incorporar ciertas modificaciones parciales al texto del Anteproyecto y por rechazar otras con base en los distintos informes emitidos, y precisa los demás trámites a seguir, como exige el artículo 45.4 de la Ley 8/2003.

Adicionalmente, han quedado incorporados al expediente los distintos borradores del texto, con las modificaciones motivadas por la intervención de los diferentes Servicios, explicadas en los correspondientes informes complementarios, confeccionados por el Servicio de Coordinación de la Consejería consultante.

**3.** Por todo lo expuesto, se han observado adecuadamente las exigencias de procedimiento contenidas en el art. 45 de la citada Ley 8/2003, con la salvedad señalada en el apartado 2.D) de este Fundamento Jurídico.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia objeto del Anteproyecto de Ley**

##### **1. Planteamiento general.**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualesquiera disposiciones proyectadas,

ora sean de rango legal, ora reglamentarias; pues, en caso contrario, amenazarían sobre ellas mismas los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad.

A este respecto, lo primero que ha de analizarse es si la CAR tiene o no competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto se somete a nuestra consideración, pues dicha competencia constituye *condicio sine qua non* de posibilidad del ordenamiento jurídico riojano y de cualquier innovación que se pretenda introducir en él. Para ello y dentro del “bloque de constitucionalidad”, hemos de acudir, no sólo a la Constitución (CE), sino también al vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR '99).

Igualmente, una vez sentado que la CAR tenga competencia para dictar la Ley proyectada, será preciso examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el “bloque de constitucionalidad”, con el fin de confrontar con él las disposiciones cuya aprobación se pretende, cuestiones que abordamos a continuación, ordenando la exposición del modo que sigue y que adelantamos ya por razones de claridad sistemática: i) exposición del contenido del Anteproyecto; ii) competencia de la CAR para dictar la Ley de Comunicación y publicidad institucional; iii) límites y condicionantes constitucionales del ejercicio de la competencia autonómica sobre la materia.

## **2. Exposición del contenido del Anteproyecto.**

Con objeto comprender, en una visión panorámica el complejo conjunto de materias que son objeto del Anteproyecto y, por tanto, de este dictamen, y, en especial, a efectos de poder pronunciarnos seguidamente sobre si la CAR tiene o no competencia para regular cada uno de ellas, conviene comenzar exponiendo sintéticamente el contenido del texto final remitido, que es el siguiente:

### **A) Parte expositiva** de la norma proyectada contiene las siguientes manifestaciones:

-Comienza señalando que el Estatuto de Autonomía de La Rioja, al tiempo que *“reconoce a los ciudadanos de La Rioja la titularidad de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución”*, impone a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de La Rioja *“promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social”*.

-A partir de ahí, *“el derecho a la información es un derecho instrumental para garantizar otros. Es la piedra angular sobre la que se sustentan el resto de las libertades.”* Correlativamente, *“es obligación de cualquier gobierno informar de*

*su actividad, de sus iniciativas y difundir la utilidad de sus productos y servicios*". El ejercicio de esa actividad comunicativa debe estar presidido por los principios de "*objetividad, veracidad y utilidad pública*", pues las exigencias de un "*gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración, carecen de sentido si no se fundamentan con una información veraz y objetiva*".

**B) El Capítulo I (*Disposiciones Generales*), comprende:**

-El **artículo 1º (*Objeto*)**, que delimita el objeto de la Ley y define los conceptos de comunicación institucional y publicidad institucional.

-El **artículo 2º (*Ambito subjetivo*)** incluye dentro del ámbito de aplicación de la Ley al Sector Público Autonómico, al Parlamento de La Rioja, a las entidades locales de la Comunidad Autónoma con población superior a 5.000 habitantes, a las Universidades de titularidad pública financiadas mayoritariamente por la CAR, así como a las personas físicas o jurídicas que tengan suscritos contratos o reciban ayudas o subvenciones de cualesquiera de las Administraciones sujetas a la Ley en aquellos actos de comunicación vinculados con el bien o servicio contratado o la actividad objeto de subvención.

**C) El Capítulo II (*Comunicación institucional*) contiene:**

-El **artículo 3º (*Principios*)**, que enumera los principios a los que se sujeta la comunicación institucional.

**D) El Capítulo III (*Publicidad institucional*) consta de 8 artículos:**

-El **artículo 4º (*Publicidad institucional*)** define la publicidad institucional y señala que, como parte que es de la comunicación institucional, queda sujeta a los principios recogidos en el Capítulo II.

-El **artículo 5º (*Soportes*)** hace referencia los contratos a través de los cuales podrá articularse esa publicidad institucional.

-El **artículo 6º (*Objeto de las campañas*)** describe cuáles pueden ser los objetivos de las campañas de publicidad institucional.

-El **artículo 7º (*Prohibiciones*)** establece las campañas que se consideran prohibidas, en el marco de la normativa básica estatal.

-El **artículo 8º (*Procesos electorales y de referéndum*)** incluye como prohibidas, salvo ciertas excepciones, las campañas que se celebren en periodo electoral.

-El **artículo 9** (*Planificación de las campañas*) establece la obligación de aprobar un *Plan anual de publicidad institucional* y determina su contenido. El Gobierno de La Rioja estará obligado a dar cuenta de su aprobación al Parlamento de La Rioja.

-El **artículo 10** (*Informe y evaluación anual*) dispone las entidades sujetas a la Ley elaborarán un informe anual referido a las campañas desarrolladas, que será objeto de las publicaciones oportunas conforme a la legislación en materia de transparencia. Adicionalmente, el Gobierno de La Rioja remitirá el suyo al Parlamento de La Rioja.

-El **artículo 11** (*Dirección, planificación y control*), relativo al Gobierno de La Rioja, determina que el ejercicio de estas funciones le corresponderá a la Consejería competente en materia de política informativa y de comunicación, sin perjuicio de la participación de las restantes y de los representantes de los Entes del Sector Público.

**E) El Capítulo IV** (*Garantías y derechos de los ciudadanos*) está compuesto por dos artículos:

-El **artículo 12** (*Derecho de cesación y rectificación*), que reconoce un derecho de cesación y rectificación de campañas de comunicación institucional.

-El **artículo 13** (*Procedimiento de la solicitud de cesación o rectificación*), que regula un procedimiento administrativo específico para solicitar y, en su caso, obtener, esa cesación o rectificación.

**F) El Anteproyecto concluye con las siguientes Disposiciones:**

-Una **Disposición Adicional Única**, que establece que las referencias hechas a los órganos competentes del Gobierno de La Rioja, así como a su portal de transparencia, han de entenderse referidas, para el Parlamento de La Rioja, la Universidad de La Rioja y las Corporaciones Locales, a los órganos que, en su caso, resulten competentes conforme a sus normas de auto-organización y a los mecanismos de transparencia que en cada caso tengan establecidos. Del mismo modo, limita, las obligaciones de información al Parlamento, al Gobierno de La Rioja.

-Una **Disposición Derogatoria**, de carácter genérico.

-Una **Disposición Final Primera**, que habilita al Gobierno de La Rioja al desarrollo reglamentario de la Ley y prevé la creación de un órgano colegiado que garantice el cumplimiento de los principios de la Ley.

-Una **Disposición Final Segunda**, que prevé la entrada en vigor de la Ley a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja.

### **3. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.**

Resulta claro, a juicio de este Consejo, que la Comunidad Autónoma está provista de títulos competenciales para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada.

A) Para analizar debidamente estos títulos competenciales debemos comenzar indicando que:

-El Anteproyecto pretende incluir en su ámbito de aplicación a varios *sujetos distintos*: El Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el Parlamento, las Universidades de titularidad pública y ciertas corporaciones locales. Correlativamente, respecto de cada uno de ellos, el legislador autonómico se encuentra habilitado por títulos competenciales también diferentes.

-Adicionalmente, la Ley regulará dos cuestiones susceptibles de una consideración separada. Por un lado, la **comunicación institucional** (definida por el art. 1.2 del Anteproyecto como “*toda actividad de comunicación que sea promovida por los entes sujetos a esta Ley con el objeto de difundir un mensaje común a una pluralidad de destinatarios mediante cualquier formato, soporte o medio*”); y por otro, la **publicidad institucional**, que, según los arts. 1.2 y 4.2, es aquella forma de comunicación institucional que se realiza “*mediante la utilización de formatos, soportes o medios contratados por terceros o cedidos por éstos*”. Con todo, ambas materias se encuentran inevitablemente relacionadas, pues la publicidad institucional no es sino una *especie* dentro del *género* de la comunicación institucional, por lo que, a aquélla, naturalmente, le son de entera aplicación los principios que rigen la comunicación institucional, de la que forma parte. Principios que, en cualquier caso y como bien razona la Exposición de Motivos del Anteproyecto, derivan del mandato que el art. 7.2 EAR’99, ya citado, dirige a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, en términos iguales a los del art. 9.2 de la Constitución Española.

B) Hechas las anteriores precisiones, la Ley puede regular la *actividad comunicativa* del **Gobierno** y del **Parlamento de La Rioja**, en cuanto tiene competencia exclusiva para regular el “*régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*” (art. 8. Uno.1 EAR ’99), condición que ostentan ambos órganos conforme al art. 15 EAR’99 que, a su

vez, dispone que “*las leyes de la Comunidad Autónoma ordenarán su funcionamiento de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto*”.

**C)** La Ley incluye en su ámbito subjetivo a *todo el Sector público autonómico* (art. 2.1 a), respecto del que la Comunidad Autónoma tiene, efectivamente, competencia para su “*creación y gestión*” (art. 8.Uno.5 EAR’99), naturalmente “*dentro de los principios generales y normas básicas del Estado*”, como indica, respecto de su Administración pública, el art. 26.1 EAR `99, en alusión que conduce derechamente al art. 149.1.18 CE y a las normas básicas que, en ejercicio de este título competencial, dicte el Estado.

**D)** La regulación del *procedimiento de cesación y rectificación* se encuentra amparada, a estos efectos, por el art. 8.Uno.2 EAR’99.

**E)** Por lo que hace a las *Corporaciones locales*, como hemos recordado ya en otros dictámenes (por todos, D.34/09, D.50/10, D.6/11 o D.36/13), la competencia estatal contemplada en el art. 149.1.18 CE (que, según acabamos de ver, confía al Estado el establecimiento de las “*bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas*”) se configura, en efecto, como básica, de modo que, para las CCAA que hayan asumido la competencia para ello, autoriza su desarrollo normativo mediante disposiciones legales que concreten ese mínimo común normativo y lo adapten a las peculiaridades propias de cada una de ellas (STC 233/1999, F.J.4, por todas).

Este esquema (bases más desarrollo) es el que opera en la CAR que, de acuerdo con el art. 9.8 EAR’99, tiene competencias de desarrollo legislativo en materia de régimen local, que ha ejercido a través de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración local de La Rioja. Naturalmente, en el establecimiento del régimen jurídico de las corporaciones locales, tanto el legislador estatal como el autonómico han de ser respetuosos con la autonomía local (137, 140 y 141 CE) constitucionalmente tutelada mediante la técnica de la garantía institucional (STC 233/1999, F.J.36, por todas), como ya hemos señalado, entre otros, en los dictámenes señalados.

En definitiva, el legislador autonómico también puede regular, dentro de ese marco competencial, la comunicación institucional de las entidades locales de su territorio.

**F)** Por lo que hace a las *Universidades de titularidad pública*, la competencia autonómica debe ponerse, además, en relación con el art. 10 EAR’99, que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma “*la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que conformen el apartado 1 del artículo 81 de la misma lo desarrollen*”, entre las cuales, señaladamente se encuentra la LO 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, que enmarca el ejercicio de las competencias autonómicas conforme a su art. 6.1, a cuyo tenor,

*“las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias”.*

#### **4. Límites y condicionantes constitucionales del ejercicio de la competencia autonómica en esta materia.**

A) Como hemos señalado con anterioridad, la **publicidad institucional** forma parte de la **comunicación institucional**, como señala el Anteproyecto. De esta suerte, los títulos competenciales ya aludidos, necesariamente inciden y condicionan la regulación, por el legislador autonómico, de la publicidad institucional. Pero a ellos debe añadirse, específicamente el contemplado por el art. 8.Uno.13 EAR'99, que atribuye a la CAR competencia exclusiva en materia de *“Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con los números 1, 6 y 8 del apartado 1. Del artículo 149 de la Constitución”*.

B) Como condicionante del ejercicio de esta competencia, es preciso advertir que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley conforme a su art. 2.1, son -con unos u otros matices- instituciones públicas o entidades integrantes del Sector público. Y así, si la publicidad institucional se caracteriza por *“la utilización de formatos, soportes o medios contratados con terceros o cedidos por estos”* (arts. 1.2 o 4.2), es obvio que la **actividad contractual** de estos sujetos de Derecho se halla regida por el conjunto de disposiciones reguladoras de los contratos del Sector público; singularmente, por el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector público (TRLCSP), aprobado por RD-Leg 3/2014, de 14 de noviembre, y sus disposiciones de desarrollo. En efecto, el art. 3º y la DA Primera Bis TRLCSP incluyen, en el ámbito de aplicación de dicha Ley, a los Sectores públicos autonómicos y al conjunto de entidades integrados en ellos, a las Corporaciones Locales, a las Universidades públicas, así como a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

C) En fin, el ejercicio de estas competencias debe ser respetuoso, como hemos indicado ya, con la **legislación básica del Estado** dictada al amparo del art. 149.1.18 CE. Pues bien, por razón de su relación directa con la materia objeto del Anteproyecto es preciso advertir que el legislador estatal ha aprobado la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y comunicación institucional, cuyo artículo 4º tiene carácter de básico conforme señala su DF Segunda que, precisamente, invoca para ello la competencia derivada del apartado 18º del art. 149.1 CE y como han tenido ocasión de recordarlo, por ejemplo, la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2010 (R.Cas. 4.871/2009) que, a su vez, confirma la Sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de Cataluña de 8 de julio de 2009 (Recurso nº 539/2006); o el Consejo Consultivo de Extremadura, en su Dictamen D.166/2013, relativo a la que luego sería Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de Comunicación y publicidad institucional de Extremadura.

## **5. Recapitulación.**

En resumen, la CAR tiene competencias estatutarias para regular el contenido del Anteproyecto de Ley de Comunicación y publicidad institucional que nos ha sido remitido para dictamen, con respeto al conjunto de presupuestos y condicionamientos derivados de las normas que, integrantes del bloque de constitucionalidad, enmarcan el ejercicio de sus competencias, tal y como concretaremos al analizar el contenido sustantivo del Anteproyecto.

### **Cuarto**

#### **Rango de la norma proyectada**

Como consideración general al Anteproyecto, el rango normativo de la norma proyectada –que, de aprobarse, constituirá Ley formal- es, sin duda el adecuado, ya que, por razón de su contenido, la futura Ley incidirá de plano en la regulación de las relaciones jurídicas *externas* de la Administración y del Sector público autonómico -así como de las demás entidades sujetas al ámbito de aplicación de la Ley- con los administrados.

Por otra parte y por su relación con el contenido de la norma proyectada, hemos de recordar que nuestro Estatuto de Autonomía reserva a la Ley la ordenación del funcionamiento de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma (art. 15.2 EAR´99) o la regulación de “*aquellas materias relativas a la Administración Local que el presente Estatuto reconoce como de competencia de la Comunidad Autónoma*” (art. 33.2 EAR´99).

Como hemos señalado en otros dictámenes (por todos, D.36/13), el rango de ley formal de la norma proyectada supera el obstáculo impuesto a las disposiciones reglamentarias por el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 CE) y permite a la CAR, no sólo regular meras *particularidades organizativas o procedimentales*, sino también apartarse de la legislación del Estado salvo, naturalmente, en aquello que tenga carácter básico.

### **Quinto**

#### **Análisis del Anteproyecto**

##### **1. Observaciones generales.**

Antes de examinar el articulado de la Ley, debemos hacer una referencia -siquiera sea sucinta- al contexto normativo en el que ésta habrá de insertarse.

**A)** Como hemos expuesto con anterioridad, el legislador estatal ha aprobado la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y comunicación institucional, cuyo contenido es muy semejante al del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen. En palabras de su Exposición de Motivos:

*Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.*

*La eficacia en la acción comunicativa de los poderes públicos en la sociedad contemporánea requiere, además, que aquellas soluciones que ya ha hecho suyas la sociedad de la información se habiliten como parte de los recursos informativos de las Administraciones públicas y se incorporen las técnicas que permiten difundir con eficiencia mensajes de interés para los ciudadanos y los colectivos en que se integran. El propósito de la Ley es que toda la información llegue a todos los ciudadanos. Para ello, se ordena la utilización de medios, soportes o formatos que, por un lado, aseguren el acceso a la información de las personas con discapacidad y, por otro, atendiendo a criterios objetivos, garanticen mejor la difusión de los mensajes... La utilidad pública como objetivo de estas campañas implica la erradicación de aquellas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno. Se garantiza así que las campañas sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve. Además, la Ley otorga prioridad a este objetivo ampliando el número de receptores potenciales incorporando provisiones tendentes a garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad y edad avanzada a los contenidos de la publicidad institucional que se realicen y difundan en soporte audiovisual y la pluralidad lingüística de las campañas.*

*El segundo objetivo pasa por profesionalizar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas, para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos.*

*Con el tercer objetivo, se fortalece la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades que le están adscritas.*

*Finalmente, el cuarto objetivo implica velar por la lealtad institucional; con este fin, se prohíben las campañas destinadas a denostar la actividad de otras Administraciones en el uso legítimo de sus competencias”.*

**B)** En torno a los mandatos de esta Ley estatal y singularmente de su art. 4º, que tiene carácter básico, se ha pronunciado la Sala 3ª del Tribunal Supremo en su Sentencia de 14 de junio de 2010 (R. Cas. Nº 4.871/209), que confirmó la dictada por la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de Cataluña de 8 de julio de 2009 (Recurso nº 539/2006). Dicha STS de 14 de junio de 2010, recapitulando el criterio de la Sentencia de instancia, que recuerda que, como explicita la transcrita Exposición de Motivos:

*“... (la) publicidad y comunicación institucionales deben estar al servicio de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes sin perseguir*

*objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos. En particular, subraya que la utilidad pública propia de tales campañas "implica la erradicación de aquéllas que tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno" y que así se garantiza que "sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve". Apunta que dichos criterios se plasman en su artículo 4.1 según el cual "no se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación: a) que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta Ley". Y que, según la disposición final 2.ª de la Ley, ese precepto tiene el carácter básico previsto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Dice la sentencia que de este modo se busca garantizar la objetividad de las Administraciones públicas y el buen uso de los fondos que les están confiados para que redunden en beneficio de los ciudadanos y no de los grupos políticos que en cada momento asumen responsabilidades de gobierno en aquéllas y que resulta "clara e indiscutible la prohibición legal de realizar campañas institucionales cuyo objetivo sea destacar la gestión realizada por una determinada Administración pública".*

La misma STS de 14 de junio de 2010 continúa razonando que:

*"...los poderes públicos no sólo pueden sino que deben informar a los ciudadanos de los servicios públicos que prestan y de todos aquellos extremos que sean necesarios para que ejerzan sus derechos y cumplan sus deberes. Ahora bien, esa actividad ha de ser puramente informativa, desprovista de todo matiz laudatorio de la acción de esos poderes o de sus titulares."*

En fin, la STS considera, refiriéndose en particular al art. 4º de la Ley 29/2010, que esta normativa básica estatal es:

*"coherente con las reformas legislativas dirigidas a garantizar condiciones de igualdad entre los participantes en los procesos electorales y a preservar la neutralidad de los poderes públicos en esas contiendas prohibiendo su utilización en beneficio de quienes los ejercen en un determinado momento".*

C) En línea con la legislación estatal, a la fecha presente, muchas Comunidades han aprobado ya disposiciones legislativas reguladoras de las actividades de comunicación y publicidad institucional desempeñadas por sus Instituciones de autogobierno, sus Sectores públicos, así como por las Corporaciones locales radicadas en su territorio y por las Universidades de titularidad pública.

Así, por ejemplo, pueden citarse la ya mencionada Ley 8/2013, de 27 de diciembre de Extremadura (con el precedente de la Ley 6/1996, de 26 de septiembre); la Ley catalana 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la Publicidad institucional; la Ley valenciana 7/2003, de 20 de marzo, de Publicidad institucional de la Comunidad Valenciana; la Ley aragonesa 16/2003, de 24 de marzo, sobre Publicidad institucional; la Ley andaluza 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad publicitaria de las Administraciones públicas (cuya antecesora fue la Ley 7/1995, de 6 de noviembre); la Ley 6/2006, de 20 de junio, del Principado de Asturias; la Ley canaria 2/2007, de 9 de febrero; la Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Castilla-León; la Ley 6/2010, de 23 de diciembre, del

País Vasco; y la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de las Islas Baleares, todas ellas sobre las referidas materias.

En definitiva, este conjunto legislativo obedece al propósito declarado de garantizar que la actividad comunicativa de los poderes públicos sea respetuosa con los principios constitucionales de publicidad, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 Cc), servicio objetivo a los intereses generales (art. 103.1 CE), o de asignación equitativa del gasto público, con arreglo a los criterios de eficiencia y economía (art. 31.2 CE); y permita dotar de la mayor efectividad posible a los derechos de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE); principios y derechos que caracterizan el marco de relaciones entre gobernantes y gobernados propio del Estado social y democrático de Derecho configurado por nuestra Constitución (art. 1.1 CE).

**D)** El Anteproyecto analizado resulta coherente con este panorama legislativo. Su Exposición de Motivos subraya que *“es obligación de cualquier Gobierno informar de su actividad, de sus iniciativas y difundir la utilidad de sus productos y servicios”*; y, así, el texto cuya aprobación se pretende expresa su intención de que la actuación comunicativa de las instituciones y entidades sujetas a la Ley se rija por aquellos mismos principios: *“gobierno abierto: transparencia, participación, colaboración”*, *“responsabilidad, rendición de cuentas”*, *“neutralidad de la acción comunicativa de los poderes públicos”* y *“ejercicio profesionalizado de esta acción comunicativa en torno a los principios de objetividad, veracidad y utilidad pública”*.

Por ello y sin perjuicio de las observaciones que se formulan en el siguiente apartado, el Anteproyecto de Ley se dicta en el ejercicio de competencias autonómicas y resulta respetuoso con el bloque de constitucionalidad en el que habrá de integrarse.

## **2. Observaciones concretas al articulado.**

**A)** El **art. 1.4**, relativo al *“objeto de la comunicación institucional”*, señala que *“no se entiende incluido dentro del ámbito de esta Ley la publicidad institucional relativa a las normas y los actos que sea obligatoria por mandato legal o reglamentario.”*

La redacción del precepto no es incorrecta, si bien su tenor podría describir con mayor precisión el tipo de actuaciones excluidas de su ámbito de aplicación. Al respecto, mientras el texto examinado se refiere a *“las normas y los actos”*, por ejemplo, el art. 1.3 de la Ley 29/2005 se refiere a las *“disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas (...)”*.

**B)** El **art. 2.1 a)** determina que la Ley resultará de aplicación: *“a todas las entidades integrantes del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los términos definidos por la legislación aplicable y en concreto a: i) la Administración General de la*

*Comunidad Autónoma de La Rioja; ii) los Organismos públicos; y iii) las Fundaciones, Consorcios y Empresas públicas”.*

El precepto determina este primer ámbito subjetivo de aplicación de la Ley por referencia a un concepto (Sector público de la CAR) delimitado por normas ajenas a la Ley misma. Y, aunque la Ley no especifica cuáles sean éstas, la norma legal que principalmente regula el Sector público de la CAR es la Ley 3/2003, de 3 de marzo, denominada, precisamente “*de organización del Sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja*”, cuyo artículo 2º establece que forman parte de ese Sector público la Administración General, los Organismos públicos y otros entes instrumentales. Esta enumeración es paralela a las que emplea el propio art. 2.1 del texto proyectado, que, yendo más allá, indica que la Ley se aplica “*en concreto a*” la Administración General, los Organismos públicos, etc...

Centrándonos en el concepto de “Administración General”, el art. 5.1 de la Ley 3/2003 indica que esta “*se estructura en Consejerías, al frente de las cuales se encuentra un Consejero, del que dependen todos los órganos y unidades adscritas a los mismos.*” Al propio tiempo, el art. 3.1 señala que la Administración General actúa “*bajo la dirección del Gobierno*”. En suma, ambos preceptos autorizan a distinguir entre el Gobierno y la propia Administración, como figuras separadas.

Por ello, una interpretación literal del art.2.1 a) y de la remisión que hace a las normas reguladoras del Sector público de la CAR podría conducir, paradójicamente, a la conclusión de que el Gobierno mismo está fuera del ámbito de aplicación de la Ley.

No parece ser éste el propósito de la Consejería responsable del Anteproyecto, pues la Exposición de Motivos que precede al texto explicita que “*es obligación de cualquier gobierno informar de su actividad, de sus iniciativas y difundir la utilidad de sus productos y servicios.*” Por otra parte, parece evidente que, en un sentido lato, el Sector público autonómico comprende también al propio Gobierno que lo encabeza y que es, además, un órgano institucional de la Comunidad Autónoma (art. 15.Uno EAR’99). De igual modo, no tendría sentido que el Parlamento de La Rioja estuviera incluido en el ámbito de aplicación de la Ley (art. 2.1 b) y no lo estuviera el Gobierno mismo.

Creemos que un adecuado encuadramiento de la cuestión exige distinguir en el Gobierno una doble dimensión o, si se prefiere, dos grandes grupos de funciones. Las funciones “*de gobierno*”, que le corresponden como órgano de dirección política; y las funciones “*ejecutivas*” que realiza y se le confían en cuanto que cabeza de la Administración pública.

En el caso del Gobierno de la Nación esta distinción queda proclamada por el art. 97 CE, que ha sido analizado en estos términos, por ejemplo, por el Dictamen nº 1076/1991 de 31 de octubre, del Consejo de Estado:

*“el artículo 97, en formulación sintética, identifica al Gobierno con una primaria descripción de sus funciones, acogiendo las que propiamente corresponden a su cardinal posición de órgano constitucional -político- titular del Poder Ejecutivo (en su acepción clásica) y la que, con no menos propiedad, le corresponda como órgano de cabecera de una estructura orgánica jerarquizada que es la Administración”.*

La Ley 29/2005 parte de esta misma distinción. Según su Exposición de Motivos:

*“El artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno funciones políticas y ejecutivas, un binomio que tiene su reflejo en toda acción de gobierno y que se proyecta, también, sobre la relación comunicativa que en un sistema democrático existe entre gobernantes y gobernados.*

*El Gobierno es, indudablemente, sujeto y objeto de información y valoración política; pero, en cuanto responsable último de la Administración General del Estado y en razón, precisamente, de la función ejecutiva que constitucionalmente se le encomienda, es emisor de una serie de mensajes dirigidos a los ciudadanos que se engloban bajo la denominación genérica de campañas institucionales de publicidad y de comunicación.*

*La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas.”*

En lo sustancial, este esquema de relaciones se reproduce en nuestro ámbito autonómico, en el que el Gobierno es al tiempo un órgano de dirección política, cuyo Consejo de Gobierno define el programa y la acción del Gobierno (art. 23 a) de la Ley 8/2003), bajo la dirección del Presidente, que los dirige y coordina (art. 23.Uno EAR '99 y art. 14 a) Ley 8/2003); y también un órgano que dirige la Administración y ejerce funciones ejecutivas (art.24.1 EAR99 y art. 20 Ley 8/2003).

En definitiva, los principios y exigencias que se imponen a la comunicación y a la publicidad institucionales no sólo se aplican a la “*Administración general de la CAR*”, sino también, en rigor, al *Gobierno* mismo en el ejercicio de su función ejecutiva.

Y así, en el Derecho autonómico comparado, no faltan ejemplos de Leyes que han incluido expresamente al Gobierno, o incluso al Gobierno y a su Presidente, como órganos sujetos a las Leyes de Publicidad y comunicación institucional. Así, el art. 2 de la Ley balear 13/2010, o el art. 1.1 de la Ley asturiana 6/2006.

Otras disposiciones legales, aunque partan de las mismas premisas conceptuales, no mencionan expresamente en el articulado al Gobierno, limitándose a referirse a la “Administración General”. Así por ejemplo, el art. 1.1. a) de la Ley extremeña 8/2013, o el propio art. 1.1 de la Ley estatal 29/2005, cuya Exposición de Motivos, sin embargo, se refiere, como hemos visto a “*la actividad comunicativa del Gobierno*”.

En definitiva, por las razones expuestas, y aunque con el tenor que luce en el proyecto analizado podría interpretarse que la Ley es de aplicación al Gobierno autonómico, se estima oportuno que el art. 2 del texto lo mencione de modo expreso dentro de su ámbito subjetivo.

C) El **art. 2.1. c)** excluye de la aplicación de la Ley a las Entidades locales de 5.000 habitantes o menos, así como a sus distintos sectores públicos.

Con carácter previo, debemos resaltar que esa previsión legislativa dejaría extramuros de la Ley a una amplia mayoría de municipios riojanos, pues -según los datos del Instituto Nacional de Estadística- sólo 9 de los 175 municipios de nuestra Comunidad Autónoma superan esa población.

Ciertamente, nuestra legislación en materia de régimen local establece algunas especialidades para los municipios de población inferior a 5.000 habitantes. Pueden citarse como ejemplo los arts. 20.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), o 28, 32 y 126 de la Ley riojana 1/2003, de 1 de marzo de Administración Local de La Rioja (LALR) en aspectos organizativos; el art. 26.1 LBRL en cuanto a la obligación de prestar servicios por sí mismos ciertos servicios públicos; o el art. 168.2 a) LALR en materia de consultas populares.

En todos estos casos, según puede observarse, la diferencia de régimen jurídico es la consecuencia *normativa* correlativa a una diferencia de *hecho*. La menor población hace posible una estructura organizativa menos compleja que para los municipios mayores, o dificulta la prestación de ciertos servicios a los que los mayores sí pueden subvenir.

Sin embargo, en el ámbito regulatorio que nos atañe no se advierten, en principio, razones que permitan establecer una diferencia de régimen jurídico entre unos y otros municipios, pues tanto para los de población superior a 5.000 habitantes como para los que cuentan con menos, el título competencial que habilita la intervención del legislador autonómico es el mismo y está sometido a los mismos límites y condicionantes; los bienes jurídicos a tutelar mediante la promulgación de la Ley (publicidad y objetividad de las campañas institucionales; servicio público; uso adecuado de los fondos públicos...) son también los mismos, y merecedores de igual protección legal en ambos casos; sin que aplicación de la Ley proyectada parezca susceptible *a priori* de generar graves problemas organizativos a los municipios menores por razón de la tramitación de eventuales

procedimientos de cesación y rectificación (arts. 12 y 13) o de la carga de elaborar un *Plan anual de publicidad* así como un informe posterior (arts. 9 y 10).

Las legislaciones autonómicas en materia de comunicación y publicidad institucional vienen incluyendo a todos los municipios sin distinción de población. Y así, sin ánimo de exhaustividad, art. 1.1 f) de la Ley 6/2006 del Principado de Asturias, art. 1.1 de la Ley 4/2009, de Castilla y León, o 1.1 c) de la Ley extremeña 8/2013). Por otro lado, como antecedente normativo próximo, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, también incluye en su ámbito de aplicación a todas las Corporaciones Locales (art. 2.1 a).

Esto dicho, resulta aconsejable que la Consejería que promueve el Anteproyecto exponga, en el curso del procedimiento de su tramitación, las razones de política legislativa que orientan esa diferencia de régimen jurídico, a efectos de que puedan ser adecuadamente valoradas por el Consejo de Gobierno, primero, y, ulteriormente, en sede parlamentaria.

En cualquier caso, y según más adelante expondremos, el artículo 4º de la Ley 29/2005 (que declara prohibidas ciertas campañas de comunicación y publicidad institucional) tiene carácter básico, conforme a la DF 2ª de la ley estatal, y, por tanto, con arreglo al art. 149.1.18 CE, forma parte del régimen jurídico de todas las Corporaciones locales.

**D)** El **art. 2.1 d)** incluye dentro del ámbito subjetivo de la Ley a “*las Universidades de titularidad pública financiadas mayoritariamente por la Comunidad Autónoma de La Rioja*”.

Esa previsión comprende, naturalmente, a la Universidad de La Rioja, a la que se ha dado audiencia en el curso del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, según consta en el expediente remitido a este Consejo.

La Universidad de La Rioja, en sus alegaciones de 23 de mayo de 2016, plantea, entre otras observaciones que han sido ya incorporadas al texto, que el Anteproyecto no excluye de su ámbito objetivo de aplicación las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen las entidades sujetas a la Ley; por lo que quedarían sujetas a esta, por ejemplo, las que la Universidad “*realiza anualmente... dirigidas a la captación de nuevos alumnos y, por ende, a la captación de recursos económicos.*” Y ello, a diferencia del art. 1.2 de la Ley estatal 29/2005, que excluye este tipo de campañas del ámbito de su regulación.

La alegación es puntualmente analizada en el informe de la Consejería de 7 de junio de 2016, que razona que resulta preferible “*seguir un criterio más garantista, que extienda*

*el contenido de la norma a todas las campañas a realizar desde el Sector público, entendiéndose que con ello se refuerzan los objetivos perseguidos por la norma”.*

A criterio de este Consejo, la inclusión de las campañas mercantiles, industriales o comerciales de los sujetos comprendidos en el art. 2º del Anteproyecto no resulta disconforme a Derecho. De un lado, porque el art. 2.1 de la Ley 29/2005, a diferencia del art. 4º, no tiene carácter de básico; a lo que ha de añadirse que tampoco la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades, contiene precepto alguno que, integrante del núcleo esencial de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada (art. 27.10 CE), parezca ser vulnerado por esta disposición. Repárese, por ejemplo, en que el Título XI (*Régimen económico-financiero*), no tiene carácter orgánico (DF 4ª LOU). Y, por otra parte, porque la Comunidad Autónoma está estatutariamente habilitada para regular esta materia, según hemos expuesto ya en el Fundamento Jurídico Tercero.3 de este Dictamen.

Por lo demás, los contornos en los que pueden moverse las campañas de publicidad institucional vienen delimitados, en su vertiente *positiva*, por los principios generales de la comunicación institucional (art. 3º) y por los objetos que pueden perseguir (art. 6º); y en su vertiente *negativa*, por las prohibiciones de orden material (art. 7º) o temporal, por razón de coincidir con procesos electorales o de referéndum (art. 8º).

Pues bien, el margen de actuación configurado por el legislador autonómico tiene suficiente amplitud como para concluir que la Ley no resulta, en principio, susceptible de obstaculizar o impedir el ejercicio normal de la actividad publicitaria de la Universidad, que, naturalmente, tiene como finalidad propia –plenamente legítima– la matriculación de alumnos, así como la exposición pública de los servicios que presta y de las actividades que desarrolla.

**E) El art. 5 (Soportes)** se integra en el Capítulo III del Anteproyecto, relativo ya a la “*Publicidad institucional*”.

Como ya hemos indicado, la publicidad institucional es una forma de comunicación institucional caracterizada por “*la utilización de formatos, soportes o medios contratados con terceros o cedidos por estos*” (arts. 1.2 o 4.2). En definitiva, toda publicidad institucional entraña la existencia de una relación jurídica entre la institución o entidad pública (contratante) y el tercero (contratista).

Esto dicho –e insistiendo en lo señalado en el Fundamento Jurídico Tercero. 3– el ámbito de aplicación de la Ley comprende, en términos generales, sujetos de Derecho público o integrados en Sectores públicos; por lo que, como es evidente, su actividad contractual está regida por un bloque normativo específico: el conjunto de disposiciones reguladoras de los contratos del Sector público, del que forman parte primordial –aunque

no exclusiva- el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector público (TRLCS), aprobado por RD-Leg 3/2014, de 14 de noviembre, y sus normas de desarrollo.

El precepto analizado dispone que *“las campañas de publicidad se articularán mediante los contratos de publicidad, de difusión publicitaria o de patrocinio previstos en la normativa vigente reguladora de la publicidad con carácter general”*; y que *“las campañas de publicidad definirán en su objeto el alcance concreto de los servicios, soportes, medios o canales a utilizar”*.

Ninguno de los dos incisos resulta, en sí, incorrecto o disconforme a Derecho; pero, de la mención que se hace a ciertos tipos contractuales (*“patrocinio” “difusión publicitaria”*) y a la *“normativa vigente reguladora de la publicidad en general”*) y de la omisión de cualquier otra referencia, podría desprenderse la conclusión equivocada de que los contratos celebrados por los sujetos a esta Ley se rigen exclusivamente por la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de publicidad; cuando lo cierto es que: i) a estos sujetos, les resulta de aplicación la normativa rectora de la contratación del Sector público, al que inequívocamente pertenecen; y ii) los *“servicios de publicidad”* pueden ser objeto de los contratos de servicios celebrados por entidades del sector público, como expresamente recogen el art. 10 y el Anexo II.13 TRLCS.

Por ello, resulta oportuno completar el art. 5 indicando, con una redacción del tenor que se estime suficiente, que los contratos se adjudicarán con arreglo a la normativa que resulte de aplicación a las instituciones y entidades que los celebren.

A título de ejemplos, el art. 8º de la Ley estatal 29/2005 dispone que *“los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios. Estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación.”* Y el art. 10 de la Ley 4/2009, de Castilla y León, establece que *“los contratos que tengan por objeto acciones de publicidad institucional se efectuarán con sometimiento a lo previsto en esta ley y a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de contratos del sector público.”*

Sobre esta cuestión, por lo demás, resulta esclarecedora la doctrina establecida en la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1991:

*“No es difícil descubrir en nuestro ordenamiento jurídico un principio informador que veda a la Administración la facultad de elegir con entera libertad a la persona o personas con quienes decida ligarse en una relación contractual. (...) Debe, por ello, afirmarse que, en supuestos como el enjuiciado, de contratación por la Administración de una campaña de publicidad institucional, no es ésta libre en la elección de los medios de publicidad institucional con los que en definitiva contrate,*

*pues su decisión deberá ser conforme a esos criterios de eficacia y objetividad y respetuosa de aquel principio de igualdad ante los beneficios públicos”.*

Añade, a continuación, que, en ningún caso, constituye razón lícita para excluir a un medio de comunicación de la contratación de publicidad institucional:

*“...por vedarlo directamente el texto mismo del art. 14 de la Constitución, aquella que se construya o se base en el solo dato de la opinión discrepante o línea ideológica no coincidente del medio a considerar”.*

Los principios que rigen la contratación del sector público (publicidad, libre concurrencia...) están encaminados a objetivar la utilización de los recursos públicos en la contratación de la publicidad institucional (finalidades que, en definitiva, se reconducen a los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, art. 9.3 CE; asignación equitativa de los recursos públicos, art. 31.2 CE; o servicio objetivo a los intereses generales, art. 103.1 CE), lo que debe tener como consecuencia la adjudicación de los contratos de prestación de servicios publicitarios a aquellos proveedores de esos servicios que, en cada caso, por razón de sus características, y en función del objeto del contrato, puedan realizar la prestación convenida en los términos que resulten económicamente más ventajosos para la Administración.

Para hacer efectivo ese principio, como es sabido, la legislación contractual del Sector público establece mecanismos técnicos precisos, y exige que, *“para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato”* (art. 150.1 TRLCSP).

En este sentido, por ejemplo, el art. 10.2 de la Ley 4/2009, de Castilla y León, establece como criterios objetivos a considerar, *“en los pliegos para la adjudicación de contratos que tengan por objeto acciones de publicidad institucional”* (...), *“la accesibilidad con arreglo a las normas técnicas aplicables, así como los datos o índices comparativos, precisos y fiables, sobre la difusión y audiencia de los medios en los que se vayan a llevar a cabo dichas acciones”*.

**F) El artículo 7 (Prohibiciones)**, está compuesto por seis apartados.

-Los tres primeros apartados constituyen, respectivamente, una reproducción casi literal de los tres apartados (4.1, 4.2 y 4.3) del art. 4 de la Ley estatal 29/2005, único de este texto legal que tiene carácter básico, *“en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución”*, según dispone su DF Segunda y ha recordado la ya citada STS de 14 de junio de 2010.

-El **art. 7.1**, sin embargo, tiene un ámbito de aplicación más restringido que el art. 4.1 de la Ley 29/2005 pues, mientras éste extiende sus prohibiciones a las “*campañas institucionales de publicidad y de comunicación*” enumeradas por él; el art. 7.1 analizado las limita, “*en los términos que disponga la normativa básica estatal*”, a las “*campañas de publicidad institucional*”; dejando al margen todas las campañas que no tengan carácter publicitario, en los términos señalados por los arts. 1.2 y 4.2, *a contrario sensu*.

En línea de principio, dado el carácter básico del art. 4.1 de la Ley 29/2005, resulta, cuando menos, innecesario reproducir su contenido en el texto de la Ley autonómica. La STC 150/1998, y las en ella citadas, han alertado de que la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es “*una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades*”, que “*se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia*”. Y, en palabras de la STC 73/1997, “*la STC 172/1996, ha recordado que la omisión adquiere significado constitucional cuando lo eliminado, como aquí sucede, tiene carácter básico y de ahí se infiere una contradicción con la norma básica. En efecto, "omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir" (Fundamento Jurídico 2º)*.

Pues bien, en este caso, el legislador autonómico no puede limitar a las campañas de publicidad institucional unas prohibiciones que el legislador estatal ha extendido, genéricamente y con carácter básico, a todas las campañas de comunicación. Esa diferente extensión del ámbito objetivo de las prohibiciones debe corregirse, so pena de que la legislación autonómica pueda incurrir, en este punto, en inconstitucionalidad.

Señalado lo anterior, en este caso, si por razones de mejor comprensión del texto, el tenor literal de la ley estatal básica se incluye en la norma autonómica (técnica normativa que ya hemos analizado en otros dictámenes, como D.33/02, D.78/10, D.53/13, D.02/14, D.38/14, D.26/15 o D.29/15), debe evitarse cualquier tipo de distorsión o duda interpretativa, como acabamos de exponer.

Como consecuencia de ello, dado que el art. 4.1 de la Ley estatal extiende sus prohibiciones a toda forma de comunicación institucional (publicitaria o no), el contenido que habría de darse al art. 7.1 pertenece, en realidad, al Capítulo II de la Ley autonómica, que es el que regula los principios de la Comunicación institucional (concepto que, como hemos visto, es el *género* al que pertenece la *especie* de la publicidad institucional). Y, a él, debería llevarse, por razones sistemáticas, pues, se insiste, esas prohibiciones se imponen a todas las campañas institucionales, publicitarias o no.

En cuanto a la forma de incorporar ese contenido a la Ley autonómica proyectada, ésta debe explicitar que esas prohibiciones se imponen por la normativa básica estatal. Y, así, se sugieren dos opciones de redacción: o bien que el texto de la Ley autonómica proyectada reitere el tenor de esas prohibiciones, indicando que éstas resultan de la

legislación del Estado (que es la técnica que utiliza el texto que se nos ha remitido); o bien, que se limite a realizar una remisión genérica a las prohibiciones impuestas por esa normativa básica estatal.

-El **art. 7.2** transcribe el art. 4.2 de la Ley estatal. A diferencia del art. 7.1, el art. 7.2 es co-extenso con el art. 4.2, pues ambos se refieren a prohibiciones aplicables a las “*campañas institucionales de publicidad y de comunicación*”. Sobre este apartado, damos por reproducidas las consideraciones de ubicación sistemática (pues también resulta más propio del Capítulo II que del Capítulo III) y de técnica normativa que hemos realizado ya en relación con el art. 7.1.

-El **artículo 7.3**, de nuevo, es mimético del art. 4.3 de la Ley 29/2005 y, como él, se refiere a las campañas de publicidad. Su ubicación sistemática (Capítulo III), es en este caso, coherente con la estructura de la Ley, si bien los principios que contiene el precepto también podrían incluirse el Capítulo II y extenderse sin dificultad, además de a la actividad publicitaria, a toda la actividad comunicativa de las entidades e instituciones sujetas a la Ley. Una vez más, hemos de reiterar las consideraciones de técnica normativa ya formuladas sobre los apartados anteriores.

-Los arts. **7.4, 7.5 y 7.6**, que tienen por objeto genéricamente las “*campañas*”, y que no distinguen si son o no publicitarias, los principios que proclaman, parecen, en realidad, comunes, tanto a unas como a otras, por lo que, tal vez, pudieran encontrar mejor acomodo en el Capítulo II.

**G)** El **artículo 8** regula las campañas institucionales en periodo de procesos electorales y de referéndum. Lo hace en términos muy semejantes al art. 10 de la Ley 29/2005, e impone a las entidades sujetas a la Ley la proscripción general de realizar, en este tiempo, cualquier tipo de campaña institucional (art. 8.1).

Las únicas excepciones que el precepto establece son: i) las campañas “*previstas en la legislación electoral y de referéndum*”; y ii) “*las informativas que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el desarrollo correcto de los servicios públicos, siempre y cuando no se violen los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales y no se dirijan a inducir el sentido del voto, todo ello en los términos que señale la normativa vigente*”.

Como es de ver, el Anteproyecto deja la delimitación del alcance de ambos supuestos excepcionales a otros bloques normativos, muy singularmente a la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), cuyo art. 50 prevé, efectivamente, la realización de campañas institucionales para informar a los ciudadanos

(art. 50.1 LOREG), *“sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los electores”*.

Además, en línea con la Ley 29/2005 y con el texto proyectado, los arts. 50.2 y 50.3 LOREG imponen dos prohibiciones adicionales: las de realizar *“cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones”* y cualquier *“acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de éstos, cualquiera que sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho periodo.”*

Y es que, ciertamente, conforme al criterio de la Junta Electoral Central, fijado en su Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, relativa a la interpretación del art. 50 LOREG, *“durante el periodo electoral, los poderes públicos no podrán realizar ninguna campaña institucional que atente contra los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales, principios que deben ser efectivamente garantizados por la Administración electoral, como dispone el artículo 8.1 de la LOREG.”*

A contrario, y por situarse fuera de las prohibiciones contempladas por la legislación de régimen electoral, el texto proyectado (al igual que el art. 10 Ley 29/2005) permite la realización de las campañas necesarias para *“la salvaguarda del interés público o para el desarrollo correcto de los servicios públicos”*, debiendo recordarse que estos conceptos han sido ya analizados por la Junta Electoral Central en la Instrucción 2/2011 (BOE de 28 de marzo de 2011), en los siguientes términos:

*“En estos casos, el envío de cartas o mensajes a los interesados o la inserción de anuncios en espacios o lugares públicos o en medios de comunicación deberá limitarse estrictamente a proporcionar información de interés general sobre la conclusión de una obra pública, la puesta en marcha o el funcionamiento de un servicio público, sin que pueda contener connotaciones electoralistas ni alusiones a las realizaciones o los logros obtenidos por los poderes públicos afectados.”*

Naturalmente, como bien recoge el precepto, que resulta coherente en esto con la citada Instrucción, cuyo tenor literal reproduce, incluso estas campañas que se consideran permitidas lo son solamente *“siempre que no se violen los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y de igualdad entre los actores electorales, y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, a inducir el sentido del voto de los electores”*.

**H)** El **artículo 11** establece que la dirección, planificación y coordinación de las acciones de publicidad institucional corresponderá al titular de la Consejería con competencias en política informativa y de comunicación y que, *“para ello, contará con la participación de las diferentes Consejerías, y representantes del Sector público cuando proceda”*.

Este precepto, que cabalmente entendemos referido en exclusiva a los sujetos a los que se refiere el art. 2.1 a) (en tal sentido, la DA Única del Anteproyecto), parece deferir la regulación de la participación de las restantes Consejerías y representantes del Sector público autonómico a un ulterior desarrollo reglamentario, que el Gobierno acometería en ejercicio de su potestad de auto-organización. Si tal es la voluntad de la Consejería promotora del texto, resultaría preferible indicarlo así de modo expreso, dado lo impreciso de la mención *“cuando proceda”* que luce en la redacción actual del artículo examinado.

**I)** El **artículo 13**, bajo la rúbrica *“Procedimiento de la solicitud de cesación o rectificación”*, regula, en realidad, no tanto la solicitud como el procedimiento administrativo mismo de cesación o rectificación.

El **art. 13.2** dispone que *“la solicitud de cesación se presentará ante el titular de la Consejería con competencias en materia de política informativa y comunicación.”*

Si quiere decirse con ello que el órgano competente para resolver el procedimiento es el titular de la Consejería (así parece, pues no hay ninguna previsión en contrario relativa a cuál sea el órgano competente para resolver) resultaría preferible indicarlo así de modo expreso con el fin de evitar errores de interpretación. A partir de ahí, la solicitud de cesación o rectificación más que *presentarse ante* ese órgano, se habrá de *dirigir a él*, pudiendo presentarse, como es obvio, en cualquiera de los registros permitidos por la legislación reguladora del procedimiento administrativo (cfr. el todavía vigente art. 38.4 de la Ley 30/1992, o el art. 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

**J)** La **Disposición Adicional Única.1** (*“Normas específicas para el Parlamento, Entidades Locales y Universidad*) establece que, *“en el caso de su aplicación a los sujetos comprendidos en los apartados b), c) y d) del apartado 1 del artículo 2, las referencias hechas en esta Ley a los órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja se entenderán hechas a los órganos que resulten competentes de acuerdo con las respectivas normas de auto-organización”*.

El apartado 2º limita las obligaciones de remisión al Parlamento de La Rioja estrictamente al Gobierno de La Rioja, con exclusión del propio Parlamento, las Universidades de titularidad pública y las Corporaciones Locales; y el apartado 3º indica que *“la referencia hecha al Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de La*

*Rioja se entenderá hecha a los diferentes sitios web que cumplan esa finalidad en cada institución.”*

Pues bien, por razones de claridad en la determinación del régimen jurídico aplicable a cada uno de los sujetos incluidos en el ámbito subjetivo de la Ley; resultaría, sin duda, preferible que los tres apartados en los tres apartados de la Disposición Adicional analizada especificaran a qué concretos artículos y apartados de la Ley se refieren.

Por otra parte, la redacción de la rúbrica podría mejorarse indicando la denominación oficial del Parlamento (Parlamento de La Rioja) y haciéndola coherente con el ámbito subjetivo de aplicación que describe el art. 2 (“*Universidades de titularidad pública*”).

**K) La Disposición Final Primera.1** establece que, “*en el marco del desarrollo reglamentario, el Gobierno podrá crear un órgano colegiado encargado de velar por el cumplimiento de las garantías y derechos establecidos en esta Ley, así como promover el desarrollo de los principios recogidos en esta Ley*”.

Como es de ver, con esta redacción, el precepto referido resultaría impreciso. De una parte, porque dejaría al arbitrio del Gobierno la creación o no de dicho órgano; y, de otra, porque no concretaría su composición o las funciones que habría de ejercer.

Razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) aconsejan que la Disposición Final tenga un contenido normativo *de mínimos*, de modo tal que la Ley -sin perjuicio de su ulterior concreción reglamentaria- establezca el régimen jurídico elemental de ese órgano, cuando menos en los aspectos de los que precisamente depende su propia efectividad como mecanismo de garantía: así, por ejemplo, su composición, el estatuto de sus miembros, o las funciones que se le asignen (en qué tipos de procedimientos habría de intervenir, en su caso; y si su intervención tendría en ellos, o no, carácter vinculante...).

En relación con los eventuales cometidos de ese órgano, el articulado del Anteproyecto, que no lo menciona, no le reserva ninguna intervención ni en la planificación de las campañas institucionales (arts. 9 y 11), ni en el ulterior control de su ejecución (art. 10), ni tampoco en el curso procedimiento de cesación o rectificación (arts. 12 y 13), por lo que las modificaciones que pudieran introducirse en la Disposición analizada deberían dar lugar en su caso –en aras a la necesaria coherencia interna del texto legal - a las oportunas modificaciones en los preceptos que pudieran verse afectados.

A efectos de mera ilustración, el Derecho Autonómico comparado ofrece una muestra muy variada sobre distintas opciones de regulación de la composición, naturaleza y funciones de este tipo de órganos colegiados. Por solo citar algunos ejemplos, el art.

6/2006, del Principado de Asturias, el art. 11 de la Ley 4/2009, de Castilla y León; el art. 10 de la Ley 13/2010, de las Illes Balears o el art. 10 de la Ley extremeña 8/2013,

Adicionalmente, el texto legal debería determinar si ese órgano habría de ejercer sus funciones estrictamente en relación con la comunicación institucional del sector público autonómico o habría de extenderlas también a otros sujetos incluidos, conforme al art. 2º, en el ámbito de aplicación de la Ley (Parlamento, Corporaciones Locales, Universidad), debiendo advertir este Consejo que esta segunda opción plantearía la necesidad, según cuáles fueran las concretas funciones que se atribuyeran a ese órgano, de conciliarlas adecuadamente con el debido respecto a la autonomía del Parlamento (del que es expresión su potestad para regular, a través de su Reglamento, su “*composición, régimen y funcionamiento*”, ex art. 18.2 EAR '99); y a los principios de autonomía local (art. 137.1 CE) y autonomía universitaria (art. 27.10 CE).

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

### **Segunda**

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

### **Tercera**

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo y, especialmente, las relativas al art. 7.1 del texto.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero