

IP 3/09

**Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley
de Publicidad Institucional de Castilla y León**

Fecha de aprobación:
Comisión Permanente 15 de abril de 2009

Informe Previo 3/09 sobre el Anteproyecto de Ley de Publicidad Institucional de Castilla y León

Con fecha 8 de abril de 2009, se solicita del CES, por la Consejería de Presidencia de la Junta de Castilla y León, el preceptivo Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley reseñado.

La Consejería de Presidencia ha solicitado la emisión del Informe por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 36 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Castilla y León. Con la solicitud de Informe se acompaña la documentación utilizada para la elaboración del Anteproyecto.

La Comisión Permanente del CES, en su reunión de 15 de abril de 2009, aprobó el presente Informe Previo, acordándose dar cuenta al Pleno en su siguiente reunión.

Antecedentes normativos

a) Estatales:

- 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 149.1.18º de la Constitución española.
- Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional, y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.
- Plan de Publicidad y Comunicación Institucional para 2009.
- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen.
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, que incluye dentro de los posibles objetos del contrato de servicios a los “servicios de publicidad” (Anexo II de la Ley en relación con su artículo 10).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por Ley 4/1999, de 13 de enero).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, en especial su artículo 50.1.

b) De otras Comunidades Autónomas:

- Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de *Andalucía*. (Como precedentes de esta Ley, - hoy derogadas- en la misma Comunidad dispusieron de la Ley 4/1999, de 11 de mayo, con el mismo título y la Ley 5/1995, de 6 de noviembre, reguladora de la publicidad institucional).
- Decreto 29/2006, de 7 de febrero, por el que se desarrollan medidas de transparencia previstas en la Ley 6/2005 de *Andalucía*.
- Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de *Aragón*.
- Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales del *Principado de Asturias*.
- Decreto 237/2007, de 31 de agosto, por el que se determina la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Comunicación Institucional y el procedimiento para la tramitación de la acción de cesación o rectificación, en el *Principado de Asturias*.
- Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de *Canarias* y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario.
- Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional en la *Generalidad de Cataluña*.



- Decreto 242/2007, de 6 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de la Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional en *Cataluña* (esta norma derogó el Decreto 86/2002, sobre el mismo tema, ya contemplado con anterioridad por el Decreto 289/1997).
- Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Publicidad Institucional de la *Comunidad Valenciana*.
- Existen otras normas sobre el tema, entre las que podemos citar la Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la publicidad institucional en la *Comunidad Autónoma de Extremadura*, que fue derogada por la Disposición Adicional decimonovena, de la Ley de Presupuestos para 2004 de dicha Comunidad; la Orden Foral 1/2003, de 11 de noviembre, del Consejero de Administración Local, de la *Comunidad Foral de Navarra*, por las que se determinan las directrices de contratación de la publicidad institucional en dicha Comunidad; y las Proposiciones de ley reguladora de comunicación institucional y de actividad publicitaria en la *Comunidad de Madrid* a iniciativa del Grupo Socialista y del Grupo de Izquierda Unida, de 28 de febrero de 2008, rechazadas en el Pleno del 10 de abril de 2008.
- Asimismo, en su momento se abrieron trámites parlamentarios concretos en diversas Comunidades Autónomas sobre esta materia. Por su contenido merecen citarse el Proyecto de Ley de Publicidad Institucional de *Galicia* (aprobado por el Consello de la Xunta, el 9 de octubre de 2008); y la Proposición de ley, formulada por el Grupo Popular, sobre publicidad y comunicación institucional del *País Vasco*, de 30 de enero de 2007, tomada en consideración por el Pleno del 2 de marzo de 2007; si bien ambos trámites no han fructificado aún como leyes concretas.

c) de la Comunidad de Castilla y León:

- Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma de Estatuto de autonomía de Castilla y León, en especial su artículo 70.1.30ª por el que se establece 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”, además de los artículos 11, 12.a), 13.8 y 16, apartados 17, 22 y 25. Este apartado 22 establece la “garantía del derecho de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz” y que “los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad”.

- Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, cuyo artículo 31 dispone que *“durante la campaña electoral la Junta de Castilla y León podrá realizar una campaña institucional orientada exclusivamente a informar y fomentar la participación de los electores en la votación”.*
- Resolución del Procurador del Común de Castilla y León emitida como consecuencia de la tramitación de un expediente de queja, dirigida en el mes de enero de 2004 a la Dirección General de Comunicación de la Junta de Castilla y León, para que iniciase las actuaciones necesarias para promover ante las Cortes de Castilla y León la aprobación de una Ley de Publicidad Institucional, aplicable a la Administración General de la Comunidad Autónoma, a los organismos dependientes de la misma y a las entidades locales de la Comunidad (aceptada por la Administración en junio de 2004).
- Proposición de Ley Reguladora de la Publicidad Institucional, presentada por el Grupo Socialista, de 12 de mayo de 2004, proposición que no prosperó.
- Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, de 21 de octubre de 2004, relativo al Anteproyecto de Ley de Publicidad Institucional de Castilla y León, de septiembre de 2004.
- Decreto 68/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, en su artículo 6 recoge las atribuciones y funciones de la Dirección de Comunicación.
- Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Estructura del Anteproyecto

El Anteproyecto de Ley presentado a Informe, contiene trece artículos, dos Disposiciones Adicionales, y tres Disposiciones Finales, precedidos de la correspondiente Exposición de Motivos.

Observaciones Generales

Primera.- El Anteproyecto de Ley tiene como objeto principal la regulación de la publicidad institucional desarrollada por los sujetos integrantes del sector público autonómico de la Comunidad de Castilla y León y por las entidades locales de nuestra Comunidad e instituciones o entidades públicas dependientes de ellas, y cualesquiera otras personas jurídicas en las que las entidades locales participen mayoritariamente.

El Anteproyecto extiende su ámbito de aplicación (*artículo 1*) a todo lo que podríamos denominar sector público de la Comunidad (entendiendo por tal el autonómico y el propio de las Entidades Locales), mediante una formula enunciativa que no deja fuera a ningún estamento público, ni a las Instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León previstas en el *artículo 19.2* del Estatuto de Autonomía, ni a las Entidades Locales de la Comunidad, ni a los entes o consorcios dependientes de ellas; si bien se excluye del ámbito de aplicación de la norma la publicidad de dichos sujetos “*en el ejercicio de una actividad comercial, industrial o mercantil*”, en su caso, así como la que “*realicen de las disposiciones normativas y actos que deban publicarse en cumplimiento de la normativa vigente*”.

Segunda.- En su *artículo 2* precisa el concepto de “*publicidad institucional*” a los efectos de esta Ley, definiéndolo como la forma de comunicación pública realizada -por uno o varios sujetos a los que se refiere el *artículo 1*- a través de cualquier medio, “*y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades*”.



Tercera.- La Publicidad Institucional presenta un indudable interés público que necesita ser delimitada en sus condiciones, finalidades y límites que la misma ha de tener en cuenta y que, con el actual volumen y complejidad de esta actividad, no puede garantizarse sin una orientación de la misma, dirigida a preservar los intereses de la lengua y del patrimonio de la Comunidad, los principios y valores garantizados en la norma estatutaria y la identidad corporativa de Castilla y León y, a su vez, sin una selección de los medios y tecnologías que son soporte y difusión de esta publicidad.

Por otra parte, reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido poniendo de manifiesto la forma en la que varios preceptos constitucionales, donde aparecen reconocidos derechos de los ciudadanos – por ejemplo los *artículos 9.2, 14, ó 103*- condicionan necesariamente el desarrollo de la publicidad institucional, y a los principios generales que deben presidir la misma.

Cuarta.- El Anteproyecto también se convierte en garante de los principios y valores que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconocen (*artículos 3.1 y 3.2 del Anteproyecto*), y que resultan, al tiempo, objeto de promoción y límite de las actuaciones de publicidad institucional.

Esta garantía aparece reforzada en el *artículo 9* del Anteproyecto, reconociendo el derecho a solicitar el cese o modificación de una actividad de esta naturaleza que pueda vulnerar tales limitaciones previstas, que están expresamente contempladas en el *artículo 8* del texto informado.

Quinta.- El Anteproyecto, en la parte dispositiva de su articulado y en el régimen adicional y final, prevé tres órganos colegiados de diferente naturaleza en cuanto a composición, fines y funciones. Así, por el *artículo 11* se crea la *Comisión Autónoma de Publicidad Institucional*; y en virtud del contenido de la *Disposición Adicional Segunda*, se crea la *Comisión de Evaluación y Seguimiento de la TDT*



Por último, la *Disposición Adicional Primera* encomienda a la Junta de Castilla y León para que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor como ley del anteproyecto que se informa, remita a las Cortes un proyecto de ley para la creación del *Consejo Audiovisual de Castilla y León*.

Sexta.- El órgano que aparece en el articulado (*artículo 11*), es análogo al que la Ley estatal contempla en su *artículo 7* para el eficaz ejercicio y protección de las garantías que la Ley establece para los “*interesados*” en estas materias, aunque en el caso del Anteproyecto que se informa se deriva a la regulación reglamentaria posterior todo el funcionamiento de dicha Comisión, al contrario de lo que el *artículo 7* (*en sus apartados 2, 3, 4 y 5*), establece en la legislación estatal, o, por ejemplo, en el texto incluido en la proposición de ley del grupo popular en el *País Vasco* (referenciado en los antecedentes de este informe), donde también aparece en los *apartados 2, 3, 4 y 5* de su *artículo 7* (*garantías*); o en el texto análogo contenido en el *artículo 23* del proyecto de ley de *Galicia*.

Séptima.- Con carácter general, el CES sugiere que la Comisión Autonómica de Publicidad Institucional que se crea por esta Ley, debería reflexionar en el futuro sobre la utilización de los símbolos institucionales por entidades no incluidas entre los sujetos recogidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

Observaciones Particulares

Primera.- En el *artículo 2* del Anteproyecto se recoge una definición, a los efectos de la Ley, sobre qué se considera “*publicidad institucional*”, que resulta más completa que la incluida en la Ley homóloga estatal, por cuanto referencia la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes “*de interés público relacionados con sus objetivos y actividades*”.

Esta misma finalidad aparece citada en el *artículo 4.1* del texto informado, reiterando así como finalidad lo que se ha considerado parte de la definición del concepto.

Segunda.- El *artículo 3.3* del Anteproyecto recoge la posibilidad de la participación de la iniciativa privada en el desarrollo de las acciones de publicidad institucional, cuando se considere necesario, y, en relación a esto, en el *artículo 10* se fijan las condiciones de contratación que tengan por objeto acciones de “*publicidad institucional*” que, en todo caso, deberán someterse a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de contratos del sector público.

El *artículo 3.4* promueve la potenciación de las nuevas tecnologías de la comunicación, con objeto de que los contenidos de la publicidad institucional puedan llegar a los ciudadanos “*de una forma eficaz y accesible*”, aunque debe ser evidente que estos principios de *eficacia y accesibilidad* habrán de garantizarse en cualquier caso, y con cualquier medio empleado en la publicidad institucional.

Tercera.- La capacidad de influencia en la sociedad que tiene el mensaje publicitario obliga a extremar las precauciones en orden a promover la tolerancia, el respeto, el diálogo y el civismo democrático (*artículo 4.3*), instando el Anteproyecto, en su *artículo 4.2*, a la promoción del reconocimiento institucional de la Comunidad, de su patrimonio y de su proyección exterior, entre otros aspectos.



Cuarta.- En el *artículo 6* del Anteproyecto se tienen en cuenta las necesidades específicas de comunicación que requieren las personas con algún tipo de discapacidad para que los mensajes publicitarios les resulten accesibles; tarea que parece confiarse a la elección de los medios y soportes más adecuados (*artículo 5*).

Quinta.- El *artículo 8* contempla las “limitaciones” legales para las actuaciones de publicidad institucional en Castilla y León, que en realidad son una nueva expresión de las “prohibiciones” a que hace referencia el *artículo 4* de la *ley estatal 29/2005*, que tiene carácter de legislación básica.

En concreto, el CES considera relevante que el texto del *artículo 8.2* del Anteproyecto sea casi idéntico al del *artículo 4.1.a)* de la ley estatal, delimitando así claramente los perfiles diferenciadores entre publicidad institucional real, y mera propaganda: “*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*”.

Sin embargo el CES no considera adecuado que se haya añadido el término “exclusiva” que no aparece en el citado artículo básico de la Ley estatal.

En el *artículo 8.4*, junto a las limitaciones que ya se establecen, deberían incorporarse otras referentes al resto de prohibiciones de discriminación contenidas en el *artículo 14* de la Constitución española sobre *opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*.

Por otra parte, las referencias limitativas del *artículo 8.5* vienen a concretar correctamente las prohibiciones contenidas en la legislación electoral (*artículo 50.1* de la *Ley Orgánica 5/1985* y *artículo 31* de la *Ley 3/1987, de Castilla y León*), aunque en lo que atañe a las “consultas populares previstas en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León”, habría que recordar que la Junta Electoral Central ha señalado que la



campaña institucional de un referéndum no puede implicar incentivación directa o indirecta a la participación.

Sexta.-El *artículo 9* recoge unas garantías para que las personas físicas y jurídicas que se vean afectadas en sus legítimos derechos o intereses puedan solicitar el cese o modificación de la actividad que les perjudique. Sin embargo, y a pesar de que el *artículo 11* crea la *Comisión Autónoma de Publicidad Institucional*, no se recoge expresamente en el Anteproyecto que el ejercicio de estas garantías deberá tramitarse ante dicha Comisión, -si bien así parece derivarse de una interpretación conjunta de ambos preceptos-, con independencia del contenido derivado de su posterior desarrollo reglamentario (como ejemplo el *artículo 7* de la Ley estatal).

El procedimiento para el ejercicio de este derecho se confía a ese posterior desarrollo reglamentario, que habrá de concretar los cauces para dotar de eficacia a las limitaciones que el propio Anteproyecto impone a la publicidad institucional. En este sentido, el CES considera que la capacidad que el *artículo 11.3.b)* del Anteproyecto otorga a esta Comisión para resolver solicitudes de cese y modificación de actividades de publicidad institucional, quedará realmente en suspenso hasta que sea efectivo el previsto desarrollo reglamentario en este punto.

En este sentido, el CES considera que el plazo contenido en la *Disposición Final Segunda* podría dar lugar a situaciones de alguna confusión durante el primer año de vigencia de la Ley, por lo que, sobre todo en este supuesto debería acortarse dicho plazo para garantizar la eficacia del funcionamiento de esta *Comisión*.

Séptima.- En el *artículo 11* se crea la ya citada *Comisión Autónoma de Publicidad Institucional* como órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de comunicación, y a la que se adjudican funciones consultoras, de mediación y de resolución en las actuaciones de publicidad, así como la realización de informes, y especialmente, las referidas a acciones de cesación o rectificación de la publicidad



institucional en los supuestos –ha de entenderse así- en los que se considere que la misma vulnere los principios regulados en la Ley.

Aunque su composición se confía a un posterior desarrollo reglamentario, se recoge “*como mínimo*” la representación de la Administración de la Comunidad, sus Instituciones y las Entidades Locales de la Comunidad.

Esta Comisión elaborará, a partir de la información recibida de los distintos entes del sector público, un “*Informe anual*” (artículo 12) sobre las actividades de publicidad institucional que, a través de la Junta de Castilla y León se trasladará a las Cortes de Castilla y León, durante el primer periodo de sesiones (artículo 13).

Octava.- La *Disposición Adicional Primera*, hace referencia a la “*Marca Territorio Castilla y León*” para indicar que, una vez definida, las acciones para su difusión y publicidad deberán ajustarse a lo previsto en la norma que se informa y, paralelamente, “*las acciones de publicidad institucional deberán reflejar*” dicha *Marca*, en su momento.

Considera el CES que aunque las previsiones parecen razonables, podría ser conveniente una más concreta definición y desarrollo del concepto “*Marca Territorio Castilla y León*”, de forma paralela a la tramitación de la norma objeto de este informe.

Novena.- Por la *Disposición Adicional Segunda*, se crea la *Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre*, como órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de comunicación, que tiene por funciones analizar los objetivos de interés público y determinar las necesidades a atender, así como fijar las condiciones de financiación del servicio (para lo que se servirá además de otros instrumentos de los contratos-programa).

En esta Comisión estarán representados los dos grupos políticos con mayor representación en las Cortes y por los Directores Generales con funciones en materia



de comunicación y de telecomunicaciones, y estará presidida por el Consejero que ostente las competencias de comunicación.

La organización y funcionamiento de esta Comisión se desarrollará por un posterior reglamento, lo que plantea de nuevo para este Consejo ciertas dudas respecto a su positiva valoración, ya que, aunque en cierta manera la “televisión digital terrestre” puede y debe ser un instrumento de comunicación, sus relaciones estrictas con la “*publicidad institucional*”, serían en realidad las de un instrumento más entre todos los posibles a través del que cualesquiera de los Entes previstos en la norma informada, puede transmitir cualquier comunicación susceptible de ser definida como “*publicidad institucional*”.

Décima.- En la *Disposición Final Primera* se encomienda a la Junta de Castilla y León la remisión a las Cortes de un Proyecto de Ley a través del cual se cree el *Consejo Audiovisual de Castilla y León*, como órgano independiente para promover el respeto de los derechos libertades y valores constitucionales y estatutarios y el cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

La *Disposición Final Segunda*, autoriza el desarrollo reglamentario de la norma que se informa, que deberá hacerse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley que, según la *Disposición Adicional Tercera*, será al día siguiente de su publicación oficial.

Conclusiones y Recomendaciones

Primera.- El CES entiende que el Anteproyecto de Ley sobre el que se informa es oportuno, por cuanto la Administración Pública, como emisora de una actividad de publicidad dirigida a los ciudadanos, sobre los servicios que presta, las actividades que desarrolla y otra información de interés para los administrados, debe separar esta



información, fruto de su tarea ejecutiva y gestora, de la información de naturaleza política que ha de discurrir por otros cauces, y a esta finalidad parece contribuir el Anteproyecto, al constituirse en marco normativo y garantía de la ordenación de los medios y técnicas que permiten difundir con eficacia, profesionalidad y transparencia los mensajes que la Administración Pública de la Comunidad quiera hacer llegar a los ciudadanos de Castilla y León (así los recogen expresamente tanto la *Exposición de Motivos de la Ley estatal 29/2005*, como las de otras Comunidades Autónomas).

De la misma forma, el Anteproyecto resulta adecuado, una vez publicada la *Ley Estatal 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional* que recoge contenidos de carácter básico (su ya citado *artículo 4* sobre *prohibiciones*), y existiendo ya antecedentes de normas homólogas en otras Comunidades Autónomas. Se atiende también con la presente norma la recomendación contenida en la *Resolución dirigida por el Procurador del Común de Castilla y León en enero de 2004* a la Dirección General de Comunicación, que proponía una reforma normativa que diera como resultado la aprobación de una Ley de publicidad institucional para esta Comunidad, siempre buscando la superación de la diferenciación entre publicidad política y publicidad institucional, como objetivo en la regulación de esta última.

Segunda.- El CES valora positivamente que el nuevo marco normativo sobre la "*publicidad institucional*" sea de aplicación a todo el sector público de la Comunidad (entendido como se ha dicho en la Observación General Primera). La norma ha de servir para ofrecer garantías sobre una actividad que ha adquirido un enorme auge en la Administración Pública, y que presenta una utilidad pública indudable, reuniendo condiciones idóneas para contribuir a promover la identidad corporativa de la Comunidad, basada en valores, idioma, patrimonio y otras señas que sirven para identificar la misma, haciendo además que la comunicación institucional sea lo más eficaz, accesible y transparente posible.

Con esta Ley nuestra Comunidad se sumará a otras Comunidades Autónomas que ya cuentan con una norma semejante, acercando al marco autonómico una regulación que ya existía en el ámbito estatal desde el año 2005, y que va a servir,



además, como instrumento oportuno de puesta en marcha de la estrategia *Marca Territorio Castilla y León*, así como para una adecuada ordenación del *mapa audiovisual de la Comunidad*.

Tercera.- Por lo que se refiere a la contratación de las acciones de publicidad institucional, y dado el carácter público de quienes están en condiciones de realizar las mismas (*artículo 1*), el CES insiste en la necesidad de someter esta contratación a las garantías contempladas en la *Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público*, tal y como efectivamente aparece previsto en el *artículo 10* del Anteproyecto, debiendo también ser el marco normativo a tener en cuenta en el momento del desarrollo reglamentario, que aparece contemplado en el *apartado 2 de este mismo artículo 10*.

Cuarta.- La documentación que acompaña al Anteproyecto que se informa da cuenta de los traslados que, en trámite de audiencia, se han dado a las diferentes Consejerías y Entes Públicos afectados por el ámbito de aplicación de la norma. El interés público que de este marco regulador se deriva para la sociedad en general hubiera hecho conveniente, a criterio del CES, una mayor participación en los trámites de consulta y audiencia de colectivos y agentes económicos y sociales, de los que solo consta la participación del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), así como de los distintos medios de comunicación y de las empresas y Organizaciones profesionales del sector de la comunicación y la publicidad, en nuestra Comunidad Autónoma.

Quinta.- Entre las funciones que la Ley asigna a la *Comisión Autónoma de Publicidad Institucional*, está la de *“realizar a uno o varios de los sujetos obligados por esta Ley las recomendaciones que considere oportunas en materia de publicidad institucional” [artículo 11.3.c)].*

El CES entiende que asignar a un órgano del que se desconoce –hasta el desarrollo reglamentario- la concreta composición y organización del mismo, la



competencia para hacer “*recomendaciones*” de forma genérica y algo ambigua (las “*que considere oportunas*”), podría provocar, en el supuesto de un deficiente funcionamiento de dicho Órgano, colusión con las atribuciones legalmente establecidas para algunos entes públicos, y en concreto, para este Consejo, en sus actuaciones como *institución propia de la Comunidad de Castilla y León*.

Considera el CES que dicha Comisión deberá “*velar*” por el cumplimiento de la norma informada, pero no interpretarla haciendo “*recomendaciones*” generales.

Sexta.- En el Anteproyecto de Ley aparecen numerosas previsiones de posteriores desarrollos reglamentarios: *artículo 9.2; artículo 10.2; artículo 11.2; artículo 11.3.f); artículo 12.3; y Disposición Adicional Segunda apartado 3.*

Considerando que la *Disposición Final Segunda* concede a la Junta de Castilla y León un plazo general de un año, desde la entrada en vigor de la Ley, para dictar las normas reglamentarias en desarrollo de la misma, el CES cree que, de apurarse este plazo, pueden producirse dificultades en la efectiva aplicación de la norma, pues estos desarrollos previstos se refieren a garantías de los afectados y a órganos con importantes funciones de control, evaluación o asesoramiento, por lo que el Consejo recomienda un desarrollo reglamentario de la Ley más rápido, y encadenado según las prioridades que se derivan de las propias referencias del articulado citado.

Séptima.- Dado que los tres órganos colegiados contemplados en este Anteproyecto de Ley (*Comisión Autónoma de Publicidad Institucional, Comisión de Evaluación y Seguimiento de la TDT y Consejo Audiovisual de Castilla y León*), aparecen incompletos en su regulación, al estar pendiente el desarrollo de aspectos esenciales de los mismos, se imposibilita al CES la valoración global de dichos órganos, que son a su vez parte determinante de la eficacia de la norma informada.



Octava.- No obstante lo anterior, el CES entiende que el carácter básico de los *artículos 22 a 27 de la Ley estatal 30/1992*, y el contenido concreto de lo dispuesto en los *artículos 52 a 58 de la Ley 3/2001, de Castilla y León*, parecen exigir la inclusión, de forma expresa, en el Anteproyecto que se informa, de ciertos aspectos relativos a los órganos que aquí se crean y que las mencionadas normas exigirían, a pesar de lo cual no parecen estar incluidas en el actual Anteproyecto.

Por ejemplo, en el *artículo 11* del Anteproyecto no se especifican los “*finés y objetivos*” de la *Comisión Autónoma de Publicidad Institucional* (aunque sí sus *funciones*), a pesar de la previsión expresa del *artículo 53.1.a* de nuestra *Ley 3/2001*.

Novena.- Respecto a la *Comisión de Valoración y Seguimiento de la Televisión Digital Terrestre*, y a pesar de que se contempla que la financiación de actuaciones se llevará a cabo “*en especial a través de contratos-programa*” el último párrafo de la *Disposición Adicional Segunda apartado 2.*, incide concretamente en que dichos instrumentos de financiación “*no constituyan alteración del contenido prestacional propio de la gestión del Servicio público*”, siendo consciente el CES de la reciente *Resolución de 2 de marzo de 2009 de la Secretaría General de la Consejería de Fomento*, por la que se adjudicaba el contrato de gestión del servicio público de T.D.T en nuestro ámbito autonómico, que perfecciona dicho contrato y que por tanto ha de ser definidor de ese contenido prestacional.

Décima.- En todo caso, y aunque la Memoria del Anteproyecto valora la nula incidencia económica directa de la norma, cuya aprobación parece que “*no lleva aparejado ningún coste con cargo a los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León*”, (Apartado III de dicha Memoria), parece evidente para este Consejo, que, por una parte, la contratación de la gestión del servicio público de publicidad institucional deberá llevarse a cabo dentro de las previsiones presupuestarias que se aprueben y, por otro lado, la puesta en marcha de tres Órganos colegiados (dos de ellos ya creados en la propia norma) ha de tener, necesariamente, alguna incidencia en las previsiones presupuestarias del gasto público de la Comunidad.



Undécima.- La *Disposición Final Primera*, contiene el mandato a la Junta de Castilla y León para la elaboración de un proyecto de ley a través del cual se cree el *Consejo Audiovisual de Castilla y León*, que, en su momento consideramos deberá ser remitido al CES para el preceptivo informe.

Parece haberse aprovechado la presente norma para comprometer un plazo (seis meses) para la creación de un Órgano no necesariamente ligado a las materias propias del Anteproyecto informado. En todo caso se trata de un compromiso del Ejecutivo, que este Consejo valorará oportunamente con ocasión del análisis concreto del previsto Anteproyecto de Ley, aunque, de una lectura literal del texto actual, parece derivarse el carácter meramente consultivo y asesor de este “*Consejo Audiovisual*” que, al contrario de los existentes en *Cataluña, Andalucía y Navarra* (distinto es el caso de Galicia), no tendrá funciones disciplinarias, ni valorará o controlará contenidos, por lo que, más que “garantizar” derechos y libertades, podrá servir para “*promover el respeto de los derechos, libertades y valores constitucionales y estatutarios*”.

Duodécima.- Por último, y aunque en el *artículo 2* se contempla expresamente la búsqueda de “*la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes de interés público relacionados con sus objetivos y actividades*”, y en el *artículo 8.2* se evidencia la distancia entre publicidad institucional y publicidad política, en la *Exposición de Motivos del Anteproyecto* que se informa, sólo aparece una escueta mención a la necesidad de que la publicidad institucional “*se desarrolle.... al servicio de los intereses generales*”, sin mayores precisiones al respecto.

Considera el CES que en muchas de las exposiciones de motivos de otras normas análogas se hacen referencias más extensas en esta materia, que pueden servir para aclarar a los ciudadanos el verdadero sentido de la Ley.



Así, en la de la Ley estatal, se lee: *“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”.*

Valladolid, 15 de abril de 2009

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández