



**Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la
Consejería Administración Pública y Hacienda.**

Ref: SG/449/2016

Ref Abc: 860-2016/23216

Con relación a la consulta formulada por V. I. sobre el anteproyecto de Ley de Comunicación y Publicidad Institucional, esta Dirección General informa lo siguiente, desde el punto de vista jurídico:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO.

a) Competencia de la Comunidad Autónoma.

La competencia de la Comunidad Autónoma constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición, tanto legal como reglamentaria, que pretendan dictar sus órganos.

Como resulta de la parte expositiva de la disposición proyectada, se dictó una legislación estatal conformada por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, también reconoce la existencia de otras Comunidades Autónomas que han legislado sobre la materia.

Sobre esta base, cumple reconocer que, ni el borrador proyectado, ni los informes o memorias que acompañan a la norma ubican la competencia ejercida para dictar esta Ley.

Sin embargo, puede tener relación con diversos títulos competenciales del Estatuto de Autonomía de La Rioja, a modo de ejemplo, con el **artículo 8.Uno.2 Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja**, pues el borrador regula en su artículo 13 el procedimiento de solicitud de cesación o rectificación; con el **artículo 8.Uno. 5. Creación y gestión de un sector público propio de la Comunidad**, por contener previsiones afectantes a esta parte de la

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 1 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/23216	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0167098
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Mayor			
2			



Administración Pública, o el más concreto, **artículo 8.Uno.13.** que otorga 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.*

En definitiva, con base, al menos en estos títulos competenciales, podemos justificar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para iniciar la tramitación de un anteproyecto de ley como el que se informa.

b) Objeto de la norma.

El objeto de la norma proyectada consiste en regular el sistema de publicidad y comunicación institucional como se encarga de precisar tanto la parte expositiva como el artículo 1 de la norma proyectada

El borrador de disposición está compuesto por una parte expositiva, 13 artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

c) Cumplimiento de trámites.

El artículo 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley se iniciará por el titular de la Consejería competente mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto que incluirá una exposición de motivos e irá acompañada 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 persiguen haciendo referencia a las consultas facultativas efectuadas y otros datos de interés para conocer el proceso de elaboración del proyecto. 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 la que deberá hacerse referencia expresa de las que deben quedar total o parcialmente derogadas. En todo caso, y sin perjuicio de otros informes preceptivos, los anteproyectos de ley deberán ser informados por la Dirección General de los Servicios Jurídicos y por la Secretaría General Técnica que inició el expediente.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 2 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/23216	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0167098
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Mayor			
2			



En el caso presente se remite junto al oficio por el que se interesa la emisión de informe, la siguiente documentación:

1.- Resolución de inicio del procedimiento de elaboración del proyecto de Ley, de 5 de octubre de 2015, de la Excm. Sra. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.

2.- Memoria suscrita por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda en fecha 24 de junio de 2016 en la que se prevé la realización los trámites de información pública y audiencia corporativa.

El primer trámite se ha realizado a través de canal "Participa", que sometió a la opinión pública el texto inicialmente proyectado, no se da cuenta del resultado de este trámite.

El anteproyecto se sometió a audiencia corporativa de Parlamento de La Rioja, Universidad de La Rioja y Federación Riojana de Municipios y Provincias; solo la Universidad presentó alegaciones que fueron debidamente valoradas por escrito de la Consejera de fecha 7 de junio de 2016.

Sin perjuicio de lo realizado, no consta que se haya sometido el texto a audiencia corporativa de asociaciones profesionales afectadas por la materia, sin embargo, la memoria referida en apartados precedentes precisa que, en el procedimiento de elaboración del borrador de Ley participaron, tanto la Asociación de la Prensa, como el Sindicato de Profesionales de la Información, en consecuencia, en interpretación del Consejo Consultivo de La Rioja en Dictámenes 77/2003 esta participación en el procedimiento de elaboración compensa a la audiencia corporativa a estos sectores que, en consecuencia, deja de ser preceptiva.

Sin embargo, siguiendo con la audiencia corporativa preceptiva, al amparo del artículo 105.a) de la Constitución Española, según el cual, *La ley regulará a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*, se somete a consideración del órgano gestor la posibilidad de ofrecer trámite de audiencia corporativa al Consejo Riojano de Consumo, como órgano carácter consultivo y de participación de los consumidores para la protección y defensa de sus intereses.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 3 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/23216	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0167098
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Mayor			
2			



En efecto, si entendemos que la Ley afecta a los derechos e intereses de consumidores ⁽¹⁾ en tanto que destinatarios finales de un servicio de comunicación y publicidad (especialmente de publicidad) de una persona jurídico pública, se deberá practicar esta audiencia al amparo del artículo 35.3 de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, a cuyo tenor, *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.*

La falta de audiencia corporativa de este órgano puede generar la nulidad del procedimiento de elaboración de la disposición informada por omisión de un trámite preceptivo, a modo de ejemplo, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja 33/2016, de 4 de febrero, que decreta la nulidad de la Orden 17/2014, de 16 de noviembre, que establece y regula el precio público por los servicios sanitarios prestados a particulares en Centros del Servicio Riojano de Salud, entre otras, por esta causa.

3.- Se ha recabado informe del Servicio de Organización, Calidad y Evaluación que, en fecha 17 de junio de 2016, emite diversas consideraciones debidamente estudiadas por informe de la Consejera de fecha 21 de junio de 2016.

4.- La memoria inicial de Secretaria General Técnica propone solicitar dictamen del Consejo Consultivo, en caso de recabarse el mismo se hará como trámite facultativo, al amparo del artículo 12.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, pues no es preceptiva su emisión.

II.- CONSIDERACIONES SOBRE EL TEXTO DEL ANTEPROYECTO.

¹⁾ Artículo 2 de la Ley 5/2013, de 12 de abril, para la defensa de los consumidores en la Comunidad Autónoma de La Rioja, bajo el epígrafe Concepto de consumidor, lo define como

A los efectos de esta ley, es consumidor toda persona física o jurídica que, actuando en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional, adquiera, utilice o disfrute como destinatario final, para uso o consumo personal, familiar o colectivo, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con independencia de su naturaleza pública o privada

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 4 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/23216	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0167098
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Mayor			
2			



Examinado el concreto articulado del anteproyecto de Ley, esta Dirección General lo informa favorablemente. No obstante, podrán tomarse en consideración las siguientes indicaciones.

a) Técnica normativa.

1.- Las disposiciones adicional y derogatoria, deberán estar enumeradas como única, así resulta de la regla 38 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, según la cual, *Numeración y titulación.-Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única».*

b) Contenido.

1.- En cumplimiento del artículo 45.2 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros, la parte expositiva de la Ley deberá denominarse, Exposición de Motivos.

2.- Se recomienda incluir en la parte expositiva de la norma los títulos competenciales en virtud de los que se cita la disposición informada, pues, como hemos visto al inicio de este informe, la competencia de la Comunidad Autónoma es soporte básico para poder regular una materia.

En esta línea, la mención que se hace al artículo 7 del Estatuto de Autonomía de La Rioja aprobado por Ley Orgánica 2/1983, de 9 de junio, no queda integrado en el texto del expositivo, ni de la parte dispositiva de la norma, razón por la cual se aconseja, o bien su supresión o bien una justificación de la cita de este precepto en el borrador de la norma (por ejemplo, en relación con las prohibiciones establecidas en el artículo 7, pues éstas no buscan sino promover valores de igualdad y no discriminación).

3.- Se recomienda suprimir la regulación que el artículo 4 hace de publicidad institucional, pues la misma está ya regulada en el artículo 1.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 5 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/23216	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0167098
Cargo	Firmante /Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Mayor			
2			



Del mismo modo, consideramos que, el inciso segundo de este precepto, tampoco es necesario, pues si la publicidad institucional es un tipo de comunicación institucional (artículo 1) y ésta está sujeta a los principios del artículo 3 (así lo refleja el artículo 3.1), la publicidad institucional está *ex lege*, limitada por estos principios.

4.- El artículo 5 recoge los soportes por medio de los que se puede desarrollar la publicidad institucional, sin embargo, este precepto no es necesario y, a mayor abundamiento, puede quedar superado si la regulación básica de esta materia (en la actualidad, la Ley General de Publicidad, Ley 34/1988, de 11 de noviembre) establece otros contratos de publicidad diferentes a los previstos en la norma que se informa.

III.- CONCLUSIONES.

1.- El Consejo de Gobierno de La Rioja tiene competencia para aprobar el proyecto de Ley informado y para remitirlo al Parlamento de La Rioja a fin de completar los trámites necesarios para aprobar y publicar la norma necesaria.

2.- En relación con el procedimiento de elaboración se deberá tener en cuenta la indicación del punto I.c) de este informe y la posibilidad de someter el borrador de la norma a la audiencia corporativa del Consejo Riojano de Consumo, así como del hecho de que el Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, de recabarse, lo será con carácter facultativo, en aplicación del artículo 12. b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

3.- En cuanto al concreto articulado del anteproyecto, con las consideraciones expuestas en el punto II de este informe, se informa favorablemente.

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE <small>en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.</small>			Pág. 6 / 7
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/23216	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0167098
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Mayor			
2			



**Gobierno
de La Rioja**

Es cuanto ha de informarse al respecto, sin perjuicio de mejor criterio en Derecho. No obstante, V.I. resolverá

Logroño, 8 de julio de 2016.

María Esther Martínez Aguirre.

Letrada

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE			Pág. 7 / 7
en formato PDF/A 1.7 Firma PAdES. Custodiado en repositorio seguro del Gobierno de La Rioja.			
Expediente	Tipo	Procedimiento	Nº Documento
00860-2016/23216	Informe	Solicitudes y remisiones generales	2016/0167098
Cargo	Firmante / Observaciones		Fecha/hora
1 Letrada Mayor			
2			