

Expediente Núm. 46/2013
Dictamen Núm. 69/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de abril de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente acuerdo:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de marzo de 2013, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de Primera Modificación del 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.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un preámbulo que establece el presupuesto normativo de la regulación que aborda, constituido por la Ley del Principado de Asturias 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales, que crea la Comisión de

Comunicación Institucional como órgano de asesoramiento y garantía en relación con los principios y normas contenidos en la Ley en materia de publicidad y comunicación institucional. Dicha Comisión se regula, de conformidad con lo establecido en la disposición final segunda de la misma Ley, en virtud del 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, cuya modificación ahora se pretende.

En los párrafos posteriores del preámbulo se justifica el contenido de la reforma proyectada, que afecta exclusivamente a la composición de la Comisión de Comunicación Institucional. En este sentido, se expone que desde la aprobación de la Ley de Comunicación y Publicidad Institucionales y del Decreto 237/2007, de 31 de agosto, resulta necesaria la incorporación de nuevos miembros a esta última, a fin de dotar a este órgano de "mayor participación, pluralidad y transparencia", incrementando su apertura y dinamismo a través de la integración de entidades vinculadas a su ámbito competencial. De forma específica, se refleja que en acuerdo del Pleno de la Comisión de Comunicación Institucional, adoptado en sesión de 6 de noviembre de 2012, se propone la incorporación de un representante de cada una de las siguientes entidades: Universidad de Oviedo, Asociación de la Prensa de Oviedo y Asociación de Agencias de Publicidad del Principado de Asturias.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto está integrada por un artículo único, una disposición derogatoria única y una disposición final única.

El artículo único, titulado "Modificación del 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", contiene la nueva redacción del primer apartado del artículo 4 del referido Decreto. El tenor literal del mismo resultaría de la adición de tres párrafos al actual epígrafe c),

“Vocales”, en los que se incluyen los nuevos representantes, por lo que el texto final quedaría redactado de la siguiente forma: “1. El Pleno de la Comisión está compuesto por:/ a) Presidencia: Quien sea titular de la Consejería competente en materia de comunicación, que podrá delegar sus funciones en la persona que ostente la Vicepresidencia./ b) Vicepresidencia: Quien elija la Comisión de entre sus miembros./ La persona titular de la Vicepresidencia sustituirá a quien ostente la Presidencia en caso de vacante, ausencia o enfermedad y ejercerá las funciones que aquella le delegue./ c) Vocales:/ Una persona en representación de las entidades locales designada por la Federación Asturiana de Concejos./ Una persona en representación del Consejo Económico y Social./ Una persona en representación de la Unión de Consumidores y Usuarios./ Una persona en representación de la Universidad de Oviedo, a propuesta del Vicerrectorado de Extensión Universitaria y Comunicación./ Una persona en representación de la “Asociación de la Prensa de Oviedo”, de alcance regional./ Una persona en representación de la Asociación de Agencias de Publicidad del Principado de Asturias./ Una persona por cada una de las Consejerías en que se estructura la Administración del Principado de Asturias./ Los vocales designados por la Administración del Principado de Asturias representarán a la Consejería que proponga su designación, así como a los organismos, entes públicos, entidades y empresas públicas a ella adscritos. No obstante, podrán acudir a las reuniones, con voz pero sin voto, representantes de dichos organismos cuando los asuntos a tratar les afecten directamente”.

El texto sometido a nuestra consideración contiene, además, una disposición derogatoria única, en la que se establece que “quedan derogadas a la entrada en vigor del presente decreto las disposiciones de igual o inferior rango emanadas de los órganos de la Comunidad Autónoma, que se opongan a lo previsto en el mismo”.

Por su parte, la disposición final única se refiere la fecha de entrada en vigor del Decreto, que será "el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias".

2. Contenido del expediente

Tal y como se desprende de la documentación remitida, el procedimiento de elaboración de la norma objeto del presente dictamen se inicia mediante Resolución del titular de la Consejería de Presidencia de 13 de febrero de 2013.

Figura incorporado al expediente el informe emitido por la Secretaria General Técnica de dicha Consejería el 14 de febrero de 2013, en el que se reitera el contenido y propósito de la reforma en los mismos términos que constan en la Resolución de inicio, aludiéndose a la competencia para la aprobación del Decreto y a los trámites precisos para su elaboración. En idéntica fecha, la misma titular suscribe las memorias justificativa y económica correspondientes al proyecto, precisándose en esta última que "la incorporación de nuevos miembros no supondrá gasto alguno (...) y, por tanto, no tendrá repercusión presupuestaria alguna".

Con fecha 18 de febrero de 2013, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con el conforme del Director General de Presupuestos y Sector Público, elabora un informe sobre el proyecto de Decreto en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 38.2 del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario. En él se especifica, en cuanto a la falta de incidencia presupuestaria del mismo, que "el Decreto" cuya modificación se pretende "en su artículo 12 alude expresamente a la gratuidad de los cargos".

El día 19 de febrero de 2013, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite a sus homólogos de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias la norma en elaboración para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, "formulen las observaciones que (...)

estimen pertinentes". Dentro de este trámite, únicamente propone observaciones de mejora la Consejería de Hacienda y Sector Público.

La norma en tramitación es examinada por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el día 7 de marzo de 2013, según consta en la certificación expedida al efecto en la misma fecha por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión, en la que se hace constar que ha sido informada favorablemente y que "se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen". En el expediente enviado la "propuesta" de Decreto "informada favorablemente" carece de la correspondiente firma del Consejero.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de marzo de 2013, registrado de entrada el día 19 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de Primera Modificación del 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, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto de primera modificación del 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. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letras c) y e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letras c) y e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En el curso del procedimiento, el proyecto de Decreto se ha remitido a las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones. Sin embargo, no consta en el expediente la versión del borrador que se les ha enviado, ni que se haya emitido un informe sobre la consideración que merecen las observaciones planteadas y no aceptadas; circunstancia que se deduce de la confrontación de las primeras con el texto de la disposición finalmente remitido a este Consejo.

Asimismo, hemos de señalar que no obra en el expediente la tabla de vigencias prevista en el artículo 32.2 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), aunque sí se han incorporado las pertinentes memorias e informes, entre ellos el preceptivo de la Secretaria General Técnica instructora en relación con la tramitación efectuada y sobre la justificación y legalidad de la norma que se pretende aprobar. No obstante, y pese a que este último se elabora al inicio del procedimiento -14 de febrero de 2013-, se afirma en él literalmente que se han “observado los trámites preceptivos conforme a lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Ley del Principado de Asturias 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, y emitido el correspondiente informe” por “la Dirección General de Presupuestos

y Sector Público, así como del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”; informes todos ellos que, obviamente, se elaboraron con posterioridad.

No figura tampoco en aquel el cuestionario para la valoración de propuestas normativas incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de fecha 2 de julio de 1992.

Igualmente, observamos que, si bien el artículo 33.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias dispone que, cuando se “estime conveniente, el proyecto de disposición será sometido a información pública o al trámite de audiencia de las entidades u organismos que (...) pudieran resultar afectadas por la futura disposición”, no se ha optado por dar traslado del proyecto a las entidades cuya representación se pretende incorporar a la Comisión de Comunicación Institucional, esto es, a la Universidad de Oviedo, a la “Asociación de la Prensa de Oviedo” y a la Asociación de Agencias de Publicidad del Principado de Asturias. Ahora bien, y pese a que no se ha unido como antecedente el acuerdo del Pleno de la Comisión de fecha 6 de noviembre de 2012, en el que se adopta la decisión sobre la inclusión de nuevos miembros al órgano colegiado, cabe presumir que han tenido conocimiento de tal previsión y que se muestran conformes con ella.

En todo caso, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El artículo 10.1.34 del Estatuto de Autonomía atribuye al Principado de Asturias la competencia exclusiva en materia de “Publicidad, sin perjuicio de las normas dictadas por el Estado para sectores y medios específicos, de acuerdo con el artículo 149.1.1.^a, 6.^a y 8.^a de la Constitución”, y el artículo 15.3 del mismo cuerpo legal le habilita -en el ejercicio de la competencia exclusiva que el artículo 10.1.1 le reconoce en materia de “Organización,

régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno"- para desarrollar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, reservadas al Estado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, y, en particular, establecer "el régimen jurídico-administrativo derivado de las competencias asumidas (...) y la regulación de los contratos (...) en el ámbito del Principado de Asturias". Finalmente, el artículo 11.10 del Estatuto de Autonomía confiere al Principado de Asturias, en el marco de la legislación básica del Estado, las facultades de desarrollo legislativo y ejecución en materia de "Régimen local".

En el marco de estas competencias generales se aprobó la Ley de Comunicación y Publicidad Institucionales, en cuyos artículos 6.3 y 7.2, y en su disposición final segunda, se establecen diversas remisiones al necesario desarrollo reglamentario efectuado por el Decreto 237/2007, de 31 de agosto; norma cuya primera modificación constituye el contenido del proyecto de Decreto objeto del presente dictamen.

Por tanto, teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar, con carácter general, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia de la Comunidad Autónoma, que

encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación de desarrollo reglamentario específica que se contiene en la Ley de Comunicación y Publicidad Institucionales.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de las observaciones de carácter singular que más adelante realizaremos, no apreciamos objeción en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la puntual y limitada modificación que es objeto del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

El título del proyecto de Decreto incluye el ordinal de la modificación, en este caso la primera, junto al nombre de la disposición modificada, con lo que responde a las previsiones contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general del Principado de Asturias.

II. Parte expositiva del proyecto de Decreto.

En relación con el preámbulo del Decreto en elaboración, resulta necesario que, en la fórmula promulgatoria que cierra la parte expositiva, la empleada sea, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, la de “acuerdo con” u “oído el Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

Por otra parte, se echa en falta en el preámbulo de la norma la mención a las razones que aconsejan la incorporación de los nuevos miembros, objeto al fin y al cabo de la misma, lo que podría considerarse como una insuficiente motivación, por lo que se sugiere modificar el texto propuesto en este punto incorporando la oportuna justificación, esto es, explicitando las razones que avalan la participación en ella de ciertos vocales en representación de

Administraciones o colectivos determinados, a la vista de las funciones y en relación con los objetivos o fines que tiene encomendados la citada Comisión.

III. Parte dispositiva.

En cuanto a la parte final del proyecto, y por lo que se refiere a la disposición derogatoria proyectada -que no precisa de la rúbrica "única" por superflua-, advertimos que no se ajusta al tenor de las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, que, según venimos recordando en nuestros dictámenes, han de aplicarse en tanto no se modifiquen. Así, la actual redacción se limita a recoger una cláusula genérica de salvaguardia carente de la relación precedente, "cronológica y exhaustiva de todas las disposiciones derogadas" a la que hace referencia la citada Guía. No obstante, la propia existencia de una disposición derogatoria -y aun careciendo el expediente de la correspondiente tabla de vigencias- parece en este caso innecesaria, dado el contenido de la norma propuesta.

Respecto a la disposición final única -precisión esta última superflua-, "Entrada en vigor", debe reiterarse la doctrina de este Consejo sobre la supresión de la *vacatio legis*, que resulta contraria al principio de seguridad jurídica en tanto no se justifiquen los motivos que asisten a la inmediata entrada en vigor de la norma, los cuales deberían quedar especificados en el preámbulo.

Por último, conviene efectuar una revisión global de los aspectos ortográficos del proyecto a fin de eliminar erratas y, por ejemplo, el punto final del título del artículo único, pues, tal y como señala la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general ya citada, "no se debe colocar nunca punto al final de los títulos, por ser antiestético e innecesario".

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.