



Proyecto de Ley de Comunicación y Publicidad Institucional

Exposición de motivos

I

El artículo séptimo del Estatuto de Autonomía de La Rioja reconoce a los ciudadanos de La Rioja la titularidad de los derechos y deberes fundamentales establecidos en la Constitución, correspondiendo a los poderes públicos autonómicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Los regímenes democráticos son regímenes de consenso en torno a la diversidad. Los valores de pluralidad e independencia son componentes necesarios en un modelo renovado de relaciones con los ciudadanos. Los procesos de gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración, carecen de sentido si no se fundamentan con una información veraz y objetiva. Son necesarios nuevos niveles de responsabilidad y rendición de cuentas en un contexto de neutralidad de la acción comunicativa de los poderes públicos.

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. El ejercicio de las funciones ejecutivas genera en sí mismo efectos comunicativos con los ciudadanos. Es obligación de cualquier gobierno informar de su actividad, de sus iniciativas y difundir la utilidad de sus productos y servicios. La comunicación permite acortar distancias con la ciudadanía.

En definitiva, se constata la necesidad de armonizar la comunicación como herramienta que aporta valor a la gestión de la administración, con un ejercicio profesionalizado de esta acción comunicativa en torno a los principios de objetividad, veracidad y utilidad pública.

Son varias las Comunidades Autónomas que han legislado sobre la publicidad institucional. También el Estado dispone de su normativa propia en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, cuya Disposición Final Segunda establece el carácter de legislación básica, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española, al artículo relativo a los supuestos de campañas institucionales de publicidad y de comunicación que se declaran prohibidas.

Esta norma encuentra cobertura en diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de La Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, en concreto, en sus artículos 8.uno, 2.uno, 5 y Uno.13.

II

La ley se estructura en cuatro capítulos, que establecen las disposiciones generales, los principios de aplicación a la acción comunicativa de los sujetos afectados, el régimen jurídico de la publicidad institucional, y, finalmente, las garantías y derechos de los ciudadanos en relación a la cancelación o rectificación.

El primero de los capítulos recoge las disposiciones generales relativas al alcance objetivo y subjetivo de la norma. En relación al objeto se opta por incluir la comunicación institucional del sector público autonómico en su acepción integral. De esta manera, la Ley extiende su contenido inicial referido a los principios y valores a toda la acción comunicativa. El capítulo se completa delimitando el ámbito subjetivo por remisión al Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.



El segundo capítulo enuncia los principios a los que deberá someterse la comunicación institucional en todas sus manifestaciones. Cobran especial relevancia los relativos a la objetividad, veracidad y utilidad pública; los vinculados al buen gobierno; y los relativos a la profesionalización de la comunicación institucional en el marco de la labor de planificación y evaluación. Completan el capítulo de los principios, los vinculados con la responsabilidad social de las administraciones públicas en su actividad de comunicación.

El tercero de los capítulos se refiere al ámbito de la publicidad institucional, como una de las formas en las que se materializa la actividad comunicativa, desplegando sobre ellas el régimen jurídico aplicable en relación a sus soportes, alcance material, prohibiciones, normas para los procesos electorales, y proceso de planificación y evaluación. En el artículo 7, se regulan las “prohibiciones” extendiendo su ámbito objetivo tanto a las campañas de publicidad institucional, como a las campañas institucionales de comunicación tal y como se definen por la normativa básica estatal, respetándose de esa forma el contenido básico del artículo 4.1 de la ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y de Comunicación Institucional.

Se trata de acotar en torno al concepto de publicidad institucional un esfuerzo por planificar la actividad vinculada con la que la normativa comparada viene denominando publicidad institucional en su acepción amplia, esto es, no vinculada solamente con los soportes publicitarios tradicionales. El capítulo se ocupa igualmente de la transparencia en relación a la actividad derivada de estas campañas.

Finalmente, el capítulo IV se ocupa de las garantías de las que disponen los ciudadanos en relación al derecho de cesación y rectificación.

CAPÍTULO I. Disposiciones Generales

Artículo 1. Objeto

1. El objeto de esta Ley es establecer los principios a los que deberá someterse la comunicación institucional, así como determinar el régimen jurídico al que se someterá la publicidad institucional, en el marco de la normativa básica estatal.
2. Se entiende por comunicación institucional 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. Cuando esta difusión se realice mediante la utilización de formatos o soportes publicitarios contratados con terceros o cedidos por estos, la actividad de comunicación se enmarca dentro de la publicidad institucional.
3. Las redes sociales serán consideradas a todos los efectos medios de difusión.
4. Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley todas las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal.

Artículo 2. Ámbito subjetivo

1. Las disposiciones de esta Ley se aplicarán:
 - a) 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:



- Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja
 - Los organismos públicos.
 - Las fundaciones, consorcios y empresas públicas. b) El Parlamento de La Rioja.
- b) Las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja con población superior a 5.000 habitantes, así como las instituciones o entidades públicas dependientes de ellas y cualesquiera otras personas jurídicas en las que participen mayoritariamente.
- c) Las universidades de titularidad pública financiadas mayoritariamente por la Comunidad Autónoma de La Rioja.

2. Adicionalmente, el contenido de los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley resultará de aplicación a las personas físicas o jurídicas que tengan suscritos contratos con cualquiera de las administraciones sujetas a esta Ley, así como a los que sean beneficiarios de ayudas o subvenciones públicas. Esta aplicación se limita a los actos de comunicación vinculados con el bien o servicio contratado, o de la actividad objeto de subvención.

CAPÍTULO II. Comunicación Institucional

Artículo 3. Principios

1. La comunicación institucional se sujetará a los siguientes principios:

- a) Objetividad y veracidad en el contenido de la información.
- b) Orientación al servicio público, haciendo que prevalezca la utilidad pública.
- c) La transparencia en los medios utilizados y en el contenido de la acción comunicativa; el estímulo de la participación; y, la búsqueda de la colaboración con los diferentes agentes implicados en la acción comunicada.
- d) La claridad en el contenido informativo, así como en la existencia de elementos identificativos suficientemente claros para no inducir a confusión sobre su origen.
- e) La creatividad en el desarrollo de los proyectos publicitarios, y en especial su capacidad para adaptar la acción comunicativa a los objetivos predeterminados.
- f) Responsabilidad y rendición de cuentas como principios de actuación de los poderes públicos en contraprestación al legítimo derecho a la información de los ciudadanos.
- g) Efectividad y profesionalidad en la gestión de la comunicación, mediante la normalización de procedimientos de planificación y evaluación.
- h) La pluralidad en los medios y soportes utilizados.
- i) El fomento del periodismo ético y el respeto de los códigos deontológicos de la profesión, en especial en lo referido a las garantías de la necesaria independencia y equidad en el desempeño de la actividad periodística.
- j) El respeto de los códigos deontológicos de los propios medios, en especial en lo relativo a la prohibición de anuncios de prostitución.



2. La comunicación institucional deberá mostrarse sensible con la realidad social en la que se desarrolla, y en tal sentido atenderá en especial a los criterios de:

- a) Respeto con el medio ambiente.
- b) Atención a la diversidad.
- c) Accesibilidad a la información.
- d) Protección de la infancia.
- e) Perspectiva de género.

CAPÍTULO III. Publicidad Institucional

Artículo 4. Publicidad Institucional

1. Se denomina publicidad institucional al acto o conjunto de actos enmarcados en la comunicación institucional que promovidos por los entes sujetos a esta ley se realizan mediante la utilización de formatos, soportes o medios contratados con terceros o cedidos por estos.

2. La publicidad institucional forma parte de la comunicación institucional y como tal se sujeta a los principios descritos en capítulo II de esta norma.

Artículo 5. Soportes

1. Las campañas de publicidad institucional se articularán mediante los contratos de publicidad, de difusión publicitaria, de creación publicitaria o de patrocinio, previstos en la normativa vigente reguladora de la publicidad con carácter general.

2. Las campañas de publicidad definirán en su objeto el alcance concreto de los servicios, soportes, medios o canales a utilizar.

3. Cuando se trate de contratar formatos, soportes o medios digitales se atenderá a las particularidades del medio y a las métricas propias de la analítica web.

4.-Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta ley se tramitarán con sometimiento a lo previsto en la normativa vigente en materia de contratos del sector público.

Artículo 6. Objeto de las campañas

1. La publicidad institucional tendrá como objetivos los de informar, promover o difundir algunas de las siguientes cuestiones:

- a) El conocimiento de los valores y principios constitucionales y estatutarios.
- b) Los derechos y obligaciones de los ciudadanos o grupos de ciudadanos.
- c) Las disposiciones jurídicas, que por su novedad o repercusión social, aconsejen medidas complementarias para su conocimiento general.
- d) Los programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.



- e) Los servicios que se prestan y las actividades que desarrollan las administraciones anunciantes, su funcionamiento, y las condiciones de acceso y uso.
- f) Los valores, señas de identidad, o cualidades del territorio o de la población de la administración anunciante.
- g) La adopción de medidas de orden o seguridad pública cuando afecten a una pluralidad de personas destinatarias. Así como las medidas que contribuyan a la prevención de riesgos y protección de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas y el patrimonio natural.
- h) El apoyo a sectores económicos, especialmente en el exterior, promover la comercialización de productos, atraer inversiones, así como el fomento del turismo.
- i) Difundir la cultura y el patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Artículo 7. Prohibiciones

1. En los términos que disponga la normativa básica estatal no se podrán promover o contratar campañas de publicidad institucional:

- a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 2 de esta Ley.
- b) Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.
- c) Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales y estatutarios.
- d) Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

2. Los mensajes o la presentación de las campañas institucionales de publicidad no podrán inducir a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.

3. No se podrán difundir campañas institucionales de publicidad que no se identifiquen claramente como tales y que no incluyan la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante.

4. Se prohíben las campañas referidas a materias que no forman parte de las competencias propias, así como aquellas que cuestionen, implícita o explícitamente, a otras instituciones, entidades o personas.

5. En relación a la prohibición de campañas que incluyan mensajes discriminatorios, se atenderá especialmente a la prohibición de aquellos que no transmitan una imagen igualitaria, plural y no estereotipada entre hombres y mujeres, ya sea a través de imágenes, de símbolos, o del propio uso del lenguaje.

6. Se prohíben las campañas que revistan carácter engañoso, desleal, subliminal o encubierto, de acuerdo con la legislación vigente en materia de publicidad. Igualmente, se prohíben las que induzcan a errores por ambigüedad, omisiones, inexactitud de los datos, o cualquier otra circunstancia.

7. Las prohibiciones contenidas en este artículo se extenderán igualmente a las campañas institucionales de comunicación tal y como se definen en la normativa básica estatal.



Artículo 8. Procesos electorales y de referéndum

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley se abstendrán de realizar campañas institucionales en el período electoral. Se entiende por período electoral el comprendido entre el día de la publicación de la convocatoria de las elecciones, o de un referéndum, y el mismo día de la votación.

2. Quedan excluidas del apartado anterior las campañas institucionales previstas en la legislación electoral y de referéndum, así como 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.

3. En todos los contratos de publicidad que se liciten por cualquiera de los sujetos comprendidos en el ámbito de esta Ley se incluirán las cláusulas oportunas para hacer efectiva las previsiones contenidas en el presente artículo.

Artículo 9. Planificación de las campañas

1. Anualmente se elaborará un plan de publicidad institucional en el que se incluirán todas las campañas de publicidad institucional que se prevean desarrollar por los entes sujetos a esta norma.

2. En el plan se especificarán, al menos, las indicaciones necesarias sobre:

- a) El objetivo de cada campaña.
- b) El coste previsible.
- c) El periodo de ejecución.
- d) Los canales de comunicación que se prevean utilizar.
- e) Los públicos objetivos.
- f) Los organismos y entidades afectadas, en su caso.

3. El plan anual de publicidad institucional será aprobado por el Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería con competencias en política informativa. De la aprobación del plan, y de su contenido íntegro, se dará cuenta a la Comisión Institucional de Desarrollo Estatutario y Régimen de la Administración Pública del Parlamento de La Rioja en el plazo de un mes desde su aprobación.

4. Excepcionalmente, cuando deban realizarse campañas de publicidad institucional no previstas en el plan anual, el órgano o entidad que la promueva lo comunicará, con carácter previo, a la Consejería que coordine la ejecución del plan a efectos de su inclusión en el mismo si procede. Trimestralmente se informará a la Comisión Institucional referida en el apartado anterior de las modificaciones efectuadas en el Plan.

5. Junto a la información referida a las campañas de publicidad, el plan incluirá los fines u objetivos corporativos que, en su caso, deberán estar presentes en las diferentes campañas de publicidad, así como las pautas de identidad gráfica corporativa a las que deben sujetarse, y en todo caso la identificación de la campaña como institucional.



6. El Plan se someterá a los principios de transparencia activa, su contenido será publicado en el Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Igualmente, se someterán a los principios de publicidad previstos en la normativa de transparencia los contratos suscritos en este ámbito.

Artículo 10. Informe y evaluación anual

1. El Gobierno elaborará un informe anual referido a las campañas de publicidad en el que se incluirán todas las campañas institucionales desarrolladas, su importe, los criterios de adjudicación utilizados, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes.

2. Al informe anual se acompañarán los datos disponibles en relación a la efectividad de las campañas.

3. Este informe se remitirá al Parlamento de La Rioja en el primer periodo de sesiones de cada año, y será puesto a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

4. Las obligaciones previstas en este artículo lo serán sin perjuicio de las adicionales que correspondan de acuerdo con la normativa vigente en materia de transparencia.

Artículo 11. Dirección, planificación y coordinación

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. Para ello contará con la participación de las diferentes Consejerías, y representantes de los Entes del Sector Público cuando proceda.

CAPÍTULO IV. Garantías y derechos de los ciudadanos

Artículo 12. Derecho de cesación y rectificación

Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, así como las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, ostentan el derecho a solicitar la cesación inmediata o la rectificación de aquellas campañas que incumplan algunas de las previsiones contenidas en esta Ley.

Artículo 13. Procedimiento de la solicitud de cesación o rectificación

1. Sin perjuicio de los recursos previstos en el ordenamiento jurídico, las personas físicas o jurídicas que ostenten el derecho a que se refiere el artículo anterior podrán solicitar la cesación inmediata o la rectificación de aquellas campañas que incumplan algunas de las previsiones contenidas en los artículos 3, 6 y 7.

2. La solicitud de cesación o rectificación se dirigirá al titular de la Consejería con competencias en materia de política informativa y comunicación.

3. La solicitud se resolverá y notificará en el plazo máximo de seis días. Su resolución, que será ejecutiva, pondrá fin a la vía administrativa. Si la resolución estimara la solicitud de cesación, el órgano de la Administración que promueve la campaña, procederá inmediatamente a dicha cesación. Si la resolución estimara una solicitud de rectificación, el órgano anunciante deberá proceder a la rectificación dentro de los siete días siguientes de dictada dicha resolución.



4. De no resolverse la solicitud en el plazo indicado, se entenderá desestimada, pudiendo las personas interesadas interponer los recursos que resulten procedentes.

5. Como medida cautelar, a petición de la persona interesada, el órgano competente para resolver podrá ordenar la suspensión provisional de la campaña, siempre que se aprecien indicios de infracción manifiesta de los preceptos de esta Ley. El plazo máximo para resolver dicha petición será de dos días desde que se presente.

6. Los plazos a los que se refiere este artículo se computarán en todo caso desde el momento en que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver.

7. De las solicitudes de cesación o rectificación, y de su resolución, se dará cuenta trimestralmente a la Comisión Institucional de Desarrollo Estatutario y Régimen de la Administración Pública del Parlamento de La Rioja.

Disposición Adicional Única Normas específicas para el Parlamento de La Rioja, Entidades Locales y Universidad de Titularidad Pública.

1. 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.

2. Por lo que se refiere al cumplimiento de obligaciones relativas a la remisión de información al Parlamento de La Rioja, las mismas se entienden encuadradas dentro del ejercicio de la función de control que afecta a la relación entre el Parlamento de La Rioja y el Gobierno de La Rioja, y en consecuencia resultarán exclusivamente aplicables a los sujetos comprendidos en el apartado a) del artículo 2.

3. Igualmente, la referencia hecha al Portal de Transparencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja se entenderá hecha a los diferentes sitios web que cumplan esta finalidad en cada institución.

Disposición Derogatoria Única

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan o contradigan lo dispuesto en esta Ley.

Disposición Final Primera. Desarrollo reglamentario e Instrucciones

1. 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 la Ley.

2. Sin perjuicio de los desarrollos reglamentarios que se consideren oportunos, se habilita al Consejo de Gobierno a adoptar los acuerdos que favorezcan la mayor eficiencia en las funciones de dirección, planificación y coordinación a que se refiere el artículo 9 de esta Ley.

Disposición Final Segunda. Entrada en vigor

Esta Ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de La Rioja. Aprobado en la reunión del Consejo de Gobierno de fecha 11 de noviembre de 2016.

Firmado electrónicamente por Begoña Martínez Arregui. Consejera de Presidencia, Relaciones Institucionales y Acción Exterior.