



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 9 / 2 0 0 7

(Pleno)

La Laguna, a 30 de enero de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Proposición de Ley de modificación de la disposición adicional trigésimo novena de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007 (EXP. 32/2007 PPL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 25 de enero de 2007, solicita de este Consejo, por el procedimiento de urgencia, con señalamiento expreso de vencimiento del plazo de emisión del Dictamen a 30 de enero de 2007, Dictamen preceptivo, de conformidad con lo establecido en los arts. 11.1.A.c), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, y 137.2 del Reglamento de la Cámara (RPC), en relación con la Proposición de Ley (PPL) instada por los Grupos Parlamentarios de Coalición Canaria, Socialista Canario, y Mixto, de modificación de la Disposición Adicional Trigésimo-Novena de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007.

Acompaña al escrito de solicitud de Dictamen el texto de la Proposición, tomada en consideración, en sesión celebrada los días 24 y 25 de enero de 2007.

No se expresa razón alguna, como exige el art. 20.3 de la Ley 5/2002, que fundamente la urgencia de la solicitud de Dictamen.

El objeto de la PPL consiste en modificar la citada ley (Ley 12/2006) en la ya señalada Disposición Adicional, que establece: "Durante el primer semestre de 2007,

---

\* **PONENTE:** Sr. Millán Hernández.

no se podrán realizar campañas institucionales de órganos de la Administración autonómica, organismos autónomos, sociedades mercantiles públicas y cualquier otra entidad integrada en los Presupuestos General de la Comunidad Autónoma de Canarias, excepto las dotaciones necesarias para el desarrollo de las elecciones autonómicas, la referida al Día de Canarias y aquéllas otras que vengan impuestas por mandato legal. Las bases del concurso de la campaña institucional del Día de Canarias será remitida al Parlamento de Canarias como comunicación para su examen”.

Este texto se pretende sustituir por el siguiente: “Las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración autonómica, organismos autónomos, sociedades mercantiles públicas y cualquier otra entidad integrada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, deberán realizarse dentro del marco y las limitaciones establecidos en los arts. 3 y 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (LPCI), e incluirán entre otras las necesarias para la celebración de las elecciones autonómicas”.

2. Son varias las cuestiones que la PPL plantea.

**A. Sobre la Ley de Presupuestos y la intervención de este Consejo.**

El Proyecto de Ley que posteriormente se convirtió en la vigente Ley de Presupuestos 12/2006 no fue objeto de Dictamen de este Consejo, por aplicación del art. 11.1.A.b) de la Ley 5/2002, según el cual serán dictaminados todos los Proyectos de Ley del Gobierno “exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma”.

Este Consejo no puede someter a juicio de legalidad el proyecto financiero y presupuestario al considerarse como línea concreta de la dirección política del Gobierno que redacta el Proyecto de conformidad con su programa y compromisos electorales, políticos o sociales. En los Presupuestos subyace una notable carga de oportunidad política y de libertad de opción que permite establecer, suprimir, dotar, disminuir o aumentar determinadas partidas de forma precisa y concreta. La Ley de Presupuestos se convierte de hecho en el “vehículo director de la política económica del Gobierno” (STC 34/2005, de 17 de febrero).

Sin embargo, la Ley de Presupuestos posee un “contenido necesario” y un “contenido eventual o disponible” (STC cit.), según se trate de “previsión de ingresos y habilitación de gastos” o de “disposiciones que, no siendo estrictamente presupuestarias, están dirigidas de modo directo a ordenar la acción y los objetivos

de política económica y financiera del sector público estatal, o lo que es lo mismo, inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan" (entre otras, además de la citada, SSTC 27/1981, de 20 de julio; 63/1986, de 21 de mayo; 65/1987, de 21 de mayo; 130 y 131/1999, de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero; y 180/2000, de 29 de junio).

Es claro que la Disposición Adicional Trigésimonovena no es presupuestaria ni, en particular, contiene una "decisión de política económica". Por ello, podría no formar parte de la Ley de Presupuestos. Ni la iniciativa legislativa, en este aspecto singular, es exclusiva del Gobierno. Ni son aplicables las especialidades del procedimiento legislativo (arts. 139-142 RPC). Nada de estas consideraciones se pudieron formular anteriormente porque, como se ha expresado, el Consejo no dictamina sobre los Proyectos de Ley de Presupuestos, aunque es conforme a Derecho que su intervención alcance a las materias que no son presupuestarias al margen de su previsión inicial en una ley presupuestaria. Por ello, la interpretación expansiva inicial de la exclusión, respecto a la Ley de Presupuestos, del Dictamen del Consejo deja, no obstante y cuestionablemente, *prima facie* sin control toda ordenación que, no siendo materialmente presupuestaria, sin embargo se contenga en la Ley de Presupuestos, pero no así a la que pueda derivarse posteriormente, incluso por iniciativa parlamentaria.

#### **B. Sobre la naturaleza material de la ordenación contenida en la Ley de Presupuestos.**

La Ley, pues, pretendía garantizar la neutralidad administrativa y presupuestaria de la Administración autonómica a fin de que ésta no pudiera realizar campañas institucionales.

Esta norma trata de una materia conexa materialmente, en parte, con el proceso electoral y, por ello, podría formar parte de la Ley específica que regula las elecciones autonómicas (Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, LEP). Lo cual produce determinados efectos.

La calidad de una ley específica determina que sea la adecuada para regular la materia de que se trate, de forma que la modificación de sus contenidos materiales debería hacerse por modificación de la Ley que los contiene, y no por otros instrumentos normativos.

De hecho, el art. 22.3 de la LEP señala que “el Gobierno podrá realizar durante el periodo electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar acerca del proceso electoral y fomentar la participación de los electores en la votación sin influir en la orientación de su voto”.

Sin embargo, como sucede precisamente en la legislación estatal, no sólo procede establecer, con las conexiones adecuadas respecto con la regulación electoral específica, la ordenación en la materia tanto en la Ley electoral como en otra Ley sobre la materia de publicidad institucional, en general, siendo ésta necesaria.

## II

1. Habiendo entrado en vigor la Ley de Presupuestos el 1 de enero de 2007, los días 24 y 25 de enero el Pleno de la Cámara tomó en consideración la Proposición de Ley de modificación de la mencionada Disposición Adicional 39ª.

La modificación de la norma contiene los siguientes aspectos:

A. Elimina la prohibición temporal existente en estos momentos.

B. Y somete unas y otras a “las limitaciones establecidas en los arts. 3 y 4 de la Ley estatal 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

La norma propuesta sugiere las siguientes observaciones.

Atribuye a la Administración autonómica, organismos autónomos y sociedades públicas la facultad de realizar campañas institucionales en general, y también las necesarias para la celebración de las elecciones autonómicas.

La mencionada Ley 29/2005 es de aplicación a la Administración General del Estado (art. 1), que con acierto excluye de su régimen (art. 10) lo concerniente a las campañas institucionales realizadas con ocasión de un proceso electoral, prohibiéndose que coincidan las campañas institucionales en periodo electoral, a excepción de la información al ciudadano en relación con la inscripción en el censo y los demás aspectos del art. 50 de la Ley 5/1985, de 19 de junio, Orgánica de Régimen Electoral General, LOREG. Pero, el art. 50 LOREG no es de aplicación directa a las Comunidades Autónomas (Disposición Adicional Primera.2 LOREG), habiendo sido desplazada su aplicación supletoria (Disposición Adicional Primera.3 LOREG) precisamente por el art. 22 LEP.

La Comunidad Autónoma puede ordenar lo que crea oportuno en relación con las campañas institucionales y la campaña institucional electoral. De hecho, la

Proposición de Ley permite la compatibilidad entre una y otra clase de campañas. Pero cada tipo de campaña tiene su función, finalidad, ubicación normativa y proyección práctica, debiéndose respetar, como se expresó anteriormente, la competencia del Gobierno, prevista en la Ley electoral en relación con la campaña sobre las elecciones y en el período correspondiente electoral.

En cuanto a la cita que la Proposición de Ley hace de los arts. 3 y 4 LPCI debe señalarse que:

El art. 4 LPCI contiene bases (Disposición Final Segunda) del art. 149.1.18ª CE. Concretamente, "prohibiciones" de realización de campañas institucionales de publicidad y de comunicación". Pero el art. 3 LPCI ("Requisitos de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación") no es básico, sino que se trata de un precepto de estricta aplicación a la Administración General del Estado y, por ello, en su caso, de aplicación supletoria en esta Comunidad. Así habría sido si la Proposición no hubiera contenido una referencia al mismo, pero su inclusión significa que la Comunidad está legislando por remisión voluntaria a una Ley del Estado. Lo cual presenta el problema de que la legislación de esta Comunidad quedaría afectada si el Estado decide modificar la redacción de los mencionados arts. 3 y 4, lo cual es objetable en cuanto técnica legislativa.

En relación con lo ya expresado sobre la competencia autonómica en la materia y las Leyes autonómicas reguladoras de esta materia, se distingue la incidencia electoral de las restantes en general, y tal competencia es exclusiva, sin perjuicio de que existe mayor libertad en el concreto ámbito electoral, a la vista de la propia LOREG, que en los restantes ámbitos, siendo en ellos la antedicha normativa básica estatal.

2. En suma, la Proposición de Ley es conforme al Ordenamiento jurídico aplicable, respecto a su objetivo básico y primordial, que es la ordenación del régimen jurídico de las campañas institucionales, siempre que se entienda que respeta la específica previsión de la Ley electoral autonómica sobre la intervención del Gobierno en el período electoral, pero, por las razones antes expuestas, no procede que se instrumente la regulación proyectada, dada su naturaleza, como modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias. Ni debe formar parte de ésta este tipo de normativa legal, de manera que debería establecerse mediante una Ley, incluso de iniciativa parlamentaria, reguladora de las campañas y publicidad institucionales de la Administración y el

sector público de la Comunidad Autónoma. Todo ello, implica la necesidad de alterar el título de la PPL, "de modificación de la Disposición Adicional Trigésimo-novena de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias", por la de "Proposición de Ley reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración autonómica, órganos o entidades asimilados", cuyo texto podría integrarse por un artículo único con el objeto de la PPL, y con una disposición derogatoria, de la Disposición Adicional Trigésimo-novena de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre.

## **C O N C L U S I Ó N**

La PPL de modificación de la Disposición Adicional Trigésimo Novena de la Ley 12/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2007, se considera conforme a Derecho, siempre que se ajuste a los razonamientos expresados en el Fundamento II.2 del presente Dictamen.