



Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España

Guadalupe Aguado-Guadalupe¹

Recibido: 13 de octubre de 2017 / Aceptado: 15 de marzo de 2018

Resumen. En el presente artículo se analiza qué ha caracterizado las relaciones Prensa-Estado durante los diez primeros años (2006-2016) de aplicación de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Se aborda el marco regulador y la trascendencia de las recomendaciones de la Comisión de Comunicación y Publicidad Institucional, del Tribunal de Cuentas, y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, así como las sentencias del Tribunal Constitucional. Se observa cómo todo ello junto a la falta de referencia específica en la Ley de Transparencia lleva a plantear la necesidad de una regulación más explícita, en la que más allá de recomendaciones se contemplen obligaciones que aporten transparencia.

Palabras clave: Publicidad institucional; regulación; acuerdo marco; sentencias; transparencia.

[en] Press-State relations in the distribution of institutional advertising in Spain

Abstract. This article analyzes what has characterized press-state relations during the first ten years (2006-2016) of the application of the Law of Advertising and Institutional Communication. It addresses the regulatory framework of and the impact of recommendations by the Communication and Institutional Advertising Commission, the Court of Auditors and the National Commission on Competitive Markets, along with rulings by the Constitutional Court. One sees how all of the foregoing together with the lack of a specific reference in the Law of Transparency leads to considering the need for more explicit regulations which go beyond recommendations to include obligations contributing to transparency.

Keywords: Institutional advertising; regulation; framework agreement; rulings; transparency.

Sumario. 1. Introducción. 2. Marco metodológico. 3. Estado de la cuestión. 4. Criterios de control y reparto de las partidas publicitarias recogidos en la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005. 5. Acuerdo marco para la compra centralizada. Reticencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. 6. Observaciones del Tribunal Constitucional y de la CNMC en los criterios de reparto. 7. Recomendaciones del Tribunal de Cuentas ante la falta de transparencia. 8. Sin referencia específica en la Ley de Transparencia. 9. Conclusiones. 10. Referencias bibliográficas.

Cómo citar: Aguado-Guadalupe, Guadalupe (2018): "Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España". *Estudios sobre el Mensaje Periodístico* 24 (2), 993-1005.

¹ Universidad Carlos III de Madrid (España)
E-mail: maguado@hum.uc3m.es

1. Introducción

Las relaciones Prensa-Estado en los países democráticos se han caracterizado por dos papeles a desempeñar tradicionalmente por parte los Estados: regulador y protector (Autor, 2009). En el caso de la publicidad institucional el papel del Estado es el de regulador en dos sentidos:

- a) para garantizar el derecho de los ciudadanos a recibir la información de interés general que emane de los poderes públicos.
- b) para garantizar el derecho de los medios de comunicación a optar a la contratación y difusión de esa información pública.

En lo que respecta a este segundo aspecto, hay que matizar que la publicidad institucional es un servicio de la Administración sujeto a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, por lo que han de garantizarse los principios de libre acceso a la licitación, publicidad y transparencia.

Cuando hablamos de relaciones Prensa-Estado en lo concerniente a la publicidad institucional, hemos de tener claro que hablamos de una relación contractual, en la que se establecen derechos y deberes entre las partes, al tiempo que es una relación de negocio, de la que se desprende un beneficio económico para los medios de comunicación en un entorno de competencia.

El objeto del presente trabajo es precisamente observar si las relaciones Prensa-Estado durante los diez primeros años de aplicación de la Ley de Comunicación y Publicidad Institucional de 2005 (2006-2016) se han caracterizado por desarrollarse en un entorno de competencia, de publicidad y transparencia y si el marco regulador lo ha propiciado. Para ello se han establecido tres objetivos:

1. Apreciar si el marco legal de la ley de 2005 es adecuado para propiciar la transparencia e igualdad de oportunidades para los medios a la hora de hacer el reparto de publicidad institucional.
2. Observar si las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Mercados la Competencia y del Tribunal de Cuentas ayudan a aportar transparencia.
3. Ver si las sentencias dictadas al respecto por parte del Tribunal Constitucional han contribuido a un marco regulador que aporta mayor claridad en el reparto de los fondos destinado a este cometido.

Se parte de la hipótesis de que con la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 nos encontramos ante un marco regulado poco explícito, que requiere de modificaciones para garantizar el reparto equitativo de las partidas publicitarias.

La importancia del tema objeto de estudio está avalada por la cuantía que supone de la inversión de dinero público en este concepto. Dichas cifras (Tabla 1) se reflejan en el informe *Inversión en Publicidad y Comunicación años 2006-2017*, elaborado por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional:

Tabla 1. Inversión en publicidad institucional. Administración General del Estado. Fuente: Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Públicas.

Año	Presupuesto ejecutado
2006	313.168.439
2007	363.699.248
2008	286.632.834
2009	235.315.643
2010	220.184.825
2011	217.314.068
2012	93.648.198
2013	116.346.346
2014	140.610.451
2015	155.137.513
2016	No se aprobó el Plan de publicidad y comunicación institucional por estar el Gobierno en funciones.

Precisamente el sistema de reparto de dicho presupuesto ha dado lugar a críticas por parte de ciertos de medios de comunicación, lo que llevó a la Asociación de Editoriales de Publicaciones Periódicos (AEEPP) a crear el Observatorio de la Publicidad y Comunicación Institucional en 2013.

2. Marco metodológico

Para realizar el presente trabajo se ha aplicado una metodología de carácter cualitativo y descriptivo. Se ha considerado en primer lugar la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional, así como la Ley de Transparencia en lo que a publicidad activa en Internet se refiere (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, LT) y la Resolución de 20 de julio de 2015 del Consejo de Transparencia (R/0148/2015).

Se ha consultado el Acuerdo Marco para la compra de espacios en medios destinados a publicidad institucional de la Administración General del Estado, aprobado en marzo de 2014, así como el *Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios*, (INF/DP/0003/2014), elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en marzo de 2014.

Se han examinado diferentes documentos elaborados por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, tales como el informe *Inversión en Publicidad y Comunicación años 2006-2017*, así como los planes de publicidad y comunicación institucional de los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, y los informes de publicidad y comunicación institucional de los años 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, junto con el documento *Inversión en herramientas de comunicación* referente a los años 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

Se ha analizado el *Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por los Departamentos Ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado durante los años 2005, 2006 y 2007* y el *Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por Departamentos Ministeriales, y Organismos del Área de la Administración Económica del Estado. Ejercicios 2010, 2011 y 2012*, elaborados por el Tribunal de Cuentas.

Además, se han revisado las cuatro sentencias del Tribunal Constitucional sobre reparto de publicidad institucional, sobre un mismo supuesto: 1) Sentencia 104/2014, de 23 de junio, promovida por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón desestimatorias de su demanda de protección de derechos fundamentales frente a la asignación de publicidad institucional por el Ayuntamiento de Castellón de la Plana. 2) Sentencia 130/2014, de 21 de julio, promovida por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón, desestimatorias de su demanda de protección de derechos fundamentales frente a la asignación de publicidad institucional por el Ayuntamiento de Vila-Real. 3) Sentencia 147/2014, de 22 de septiembre, promovida por Radio Castellón en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón que rechazaron su demanda de protección frente a la asignación de publicidad institucional por el Ayuntamiento de Almazora. 4) Sentencia 160/2014, de 6 de octubre de 2014, promovida por Radio Castellón, S.A., en relación con las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Castellón, desestimatorias de su demanda de protección de derechos fundamentales frente a la asignación de publicidad institucional por el Ayuntamiento de Burriana.

3. Estado de la cuestión

La publicidad institucional a nivel estatal en España está regulada por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Esta ley de carácter nacional convive con leyes autonómicas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra, Galicia y Extremadura.

La publicidad institucional ha merecido la atención por parte de autores como Martínez Pastor (2010) quien aborda tanto el marco jurídico, con especial atención a la regulación de los mensajes difundidos, como el análisis comparativo de las leyes de las diversas comunidades autónomas. Martínez Pastor (2011:51) señala que “la Administración pública tiene entre sus objetivos comunicarse con los ciudadanos e informar sobre aspectos jurídicos, administrativos y sociales de interés general”. Al tiempo que matiza que la publicidad institucional es una herramienta para favorecer esta comunicación y ha de hacerlo respetando una serie de principios recogidos en la Ley de 2005. Destacables en este sentido son

igualmente las aportaciones las realizadas por Moreu (2005) en su análisis de la Administración como anunciante.

Otros autores como Benavides (2010) se han centrado en la diferenciación ente la publicidad institucional y la marca comercial. En tanto que Cortés González (2011) ha profundizado en el propio concepto de publicidad institucional, matizando qué tipos de publicidad institucional predominan y si hay diferencias en función del partido político. A dicho respecto puntualiza que en sentido estricto:

“La publicidad institucional es aquella comunicación del Estado que divulga a través de los medios en los tiempos y espacios a través de los cuales también se difunde la publicidad comercial, a cambio de un desembolso económico por las administraciones públicas” (Cortés González, 2011: 4)

Significativo es el estudio realizado por García Llorente (2015) en el que valora la aplicación de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional, así como el cumplimiento de los objetivos que se propone a través de una revisión de las campañas que la AGE ha llevado a cabo entre los años 2006 y 2014. Para ello estudia la inversión realizada, los objetivos y prioridades de las campañas, las herramientas de comunicación más utilizadas, las tipologías de publicidad y criterios de adjudicación. Puntualizando que los instrumentos que establece la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional “han contribuido en buena medida a la transparencia de las actuaciones públicas en la materia” (García Llorente, 2015: 389).

Un aspecto que ha merecido atención igualmente ha sido el sistema de reparto de los fondos dirigidos a publicidad institucional. A este respecto Pérez Gómez ha matizado que:

“La publicidad institucional, que en muchos casos resulta decisiva para la supervivencia de un medio de comunicación, puede ser empleada como un instrumento en manos de los propietarios de los medios e inducirles a modificar la línea editorial con la amenaza implícita pero real, de resultar perjudicados en el reparto de la publicidad institucional o incluso excluidos de dicho reparto” (Pérez Gómez, 2002:314).

Precisamente en lo que respecta a los principios que han de regir dicho sistema de reparto se ha pronunciado en Tribunal Constitucional a través de cuatro sentencias, al tiempo que han merecido una llamada de atención por parte del Tribunal de Cuentas y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Dichas sentencias del Tribunal Constitucional han merecido la dedicación de autores Moreu (2015) y como Ortega Gutiérrez (2017: 40) quien indica que en las sentencias “se aprecia la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley en relación con el derecho a la libertad de información”.

4. Criterios de control y reparto de las partidas publicitarias recogidos en la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005

La Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 señala como objetivo prioritario garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.

Las campañas, tal y como recoge la ley han de servir a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos. Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios.

Para la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado se crea la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, que según se detalla en el artículo 12 de la Ley 29/2005 ha de elaborar anualmente un Plan de publicidad y comunicación. En dicho plan se incluirán todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la Administración General del Estado, englobando las de las entidades adscritas a ésta, y en el que se precisará su objetivo, coste previsible, período de ejecución, herramientas de comunicación utilizadas, sentido de los mensajes, destinatarios, organismos y entidades afectadas. El Plan anual de publicidad y comunicación institucional será aprobado por el Consejo de Ministros.

El artículo 14 de la Ley 29/2005 establece la obligatoriedad de la elaboración anual por parte del Gobierno de un informe de publicidad y comunicación institucional en el que se incluyan todas las campañas institucionales llevadas a cabo previstas en la Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes. La normativa prevé asimismo la aprobación de dicho informe por el Consejo de Ministros, su posterior remisión a las Cortes Generales en el primer período de sesiones de cada año, y su puesta a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

Tras analizar el en el Plan de publicidad y comunicación institucional desde el año 2007 al año 2015, así como el *Informe de Publicidad y Comunicación Institucional* desde el año 2006 al año 2015, se aprecia que se recogen las partidas por ministerios, las prioridades, los objetivos, la población destinataria, las campañas realizadas, la difusión territorial y el tipo de soporte utilizado para dicha difusión, así como la cuantía destinada a cada tipo de soporte, pero en ningún caso se identifica el nombre de los medios concretos que han sido seleccionados para ello.

El *Informe de Publicidad y Comunicación Institucional* elaborado anualmente está acompañado del documento *Inversión en herramientas de comunicación*, del que se han analizado las versiones publicadas entre los años 2011 y 2015, observando que aporta más detalle del tipo de medios utilizados, indicando si son públicos o privados, si son estatales, autonómicos o locales, así como si se trata de

medios de información general o especializada, pero no informa sobre el nombre concreto de los medios seleccionados para realizar la difusión de los mensajes.

5. Acuerdo marco para la compra centralizada. Reticencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La figura del acuerdo marco, se contempla en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) en los artículos 196 a 198. En dichos preceptos se indica que “los órganos de contratación del sector público podrán concluir acuerdos marco con uno o varios empresarios con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada”.

En esta línea, el BOE del 8 de marzo de 2014 publicaba la licitación del acuerdo marco para la compra de espacios en medios destinados a publicidad institucional de la Administración General del Estado. Dicho acuerdo marco, con una validez de dos años, establecía que el servicio debía contratarse de forma centralizada, de manera que las agencias y centrales de medios interesadas en participar tuviesen que presentarse a la convocatoria, debiendo elegirse un máximo de cinco de ellas. Tras la formalización, los organismos públicos de la Administración Central podrían contratar con cualquiera de las seleccionadas cuando quisiesen poner en marcha la difusión de sus campañas (Belmonte: Civio, 2014). Las agencias seleccionadas para tal fin fueron Optimedia, Media by Desing, Carat, Media Sapiens y Persuade Comunicación.

Más tarde, dicho acuerdo marco fue prorrogado por un periodo de seis meses, del 27 de noviembre de 2016 al 26 de mayo de 2017. En dicha renovación ya no figuraban ni Optimedia, ni Media by Design, que abandonó el pool de agencias al poco tiempo de ser una de las adjudicatarias por no ser rentable económicamente.

La reducción a tres agencias encendió las alarmas ante una situación que ya había originado la alerta de la CNMC cuando a través del *Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios*, avisó de que:

“La existencia de un número reducido de licitadores aumentaría las posibilidades de colusión entre los oferentes al resultar más sencillo que estos alcanzaran cualquier tipo de acuerdo entre ellos. Teniendo en cuenta estas circunstancias, esta Comisión recomienda no limitar el número de licitadores seleccionados, por considerar que el número elegido podría dañar las condiciones de competencia si tenemos en cuenta el importe global del acuerdo marco y su duración” (CNMC, 2014:14).

Apreciación que se materializó con una incoación por parte de la CNMC de un expediente sancionador en septiembre de 2016 a las agencias que formaban parte del acuerdo marco (Carat España, Media Sapiens, Persuade Comunicación, Ymedia y Media by Desing) por posibles prácticas restrictivas de la competencia

(*Dirconfidencial*, 13 de septiembre de 2016). La incoación de este expediente no prejuzga el resultado final de la investigación, abriéndose un periodo máximo de 18 meses para la instrucción del expediente y para su resolución por la CNMC.

En caso de ser finalmente acusadas de formar un cártel, las cinco agencias podrían enfrentarse a una infracción muy grave que podría conllevar multas de hasta el 10% del volumen de negocios total de las empresas infractoras.

6. Observaciones del Tribunal Constitucional y de la CNMC en los criterios de reparto

Ley de Publicidad Institucional española de 2005 en su artículo art. 8 establece los contratos han de considerar el coste económico y la eficacia prevista en el plan de medios, atendiendo siempre a criterios objetivos.

A este respecto ha de considerarse el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en cuyo artículo 150 se establece que con carácter general, en la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas frente a aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor. Por ello, la CNMC recomendó:

“modificación de la ponderación establecida para la licitación de los contratos basados en el acuerdo marco, garantizando, al menos, que la ponderación de los criterios evaluables de forma automática sea superior a la establecida para los que dependan de un juicio de valor” (*Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios* (CNMC, 2014: 13).

En lo que se refiere al coste económico, tal y como dejó claro el Tribunal Constitucional en Sentencia 160/2014 de 6 de octubre, (en la que daba la razón a Radio Castellón, en el pleito que esta emisora mantuvo con el Ayuntamiento de Burriana por excluirla de las campañas institucionales desde 2008), “no resulta razonable calificar un precio como superior sin efectuar una medición económica ligada a la audiencia y repercusión social o al índice de impacto del medio. Que un precio sea superior en términos de gasto por cuña no significa que lo sea en términos de proporcionalidad del gasto, como tampoco implica que sea abusivo, cuando no existe una unificación de los costes”.

Hemos de tener presente la Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2014 de 23 de junio cuando dice que los medios de comunicación en lo que respecta a la publicidad institucional han de operar en concurrencia competitiva y la Administración tiene el deber de afianzarla. Para ello se requiere un reparto equitativo, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias, asegurando la libertad y la independencia de los medios.

7. Recomendaciones del Tribunal de Cuentas ante la falta de transparencia

En lo que se refiere a transparencia, llamativas resultan las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en el *Informe de fiscalización de Publicidad y Comunicación Institucional* referente a 2005, 2006 y 2007 (pp. 24 y 25), cuando matiza que “no existió durante el periodo fiscalizado una correcta y completa planificación ni un exhaustivo control de la actividad publicitaria”, al tiempo que señala que “por otra parte en algunos informes de valoración de ofertas no consta la motivación de las puntuaciones que se atribuyeron a cada oferta”. Por ello, el Tribunal recomendó que se establecieran pliegos de cláusulas administrativas en los que se hiciera constar, entre otras cosas, “los motivos por los que se atribuyan a cada una de las ofertas la respectiva puntuación en cada uno de los criterios de adjudicación”.

El Tribunal de Cuenta volvió a llamar la atención cuando en el *Informe de fiscalización de Publicidad y Comunicación Institucional* referente a 2010, 2011 y 2012, matiza que: “el contenido de los informes no permite evaluar las campañas para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos, ya que la información proporcionada por los ministerios y organismos no es exacta, bien porque no se comunican todas las campañas o bien porque no se consigna la totalidad del importe ejecutado”.

En dicho informe se hace notar también que la mayoría de las entidades fiscalizadas consideran “campaña de publicidad y comunicación” casi exclusivamente los contratos de creatividad y medios, y no otras formas de comunicación tales como merchandising, contratos de patrocinio, cartelería, folletos, etc. Asimismo, alerta de que son numerosas las campañas sobrevenidas, lo que indica una planificación poco rigurosa.”

Además, el Tribunal de Cuentas llama la atención a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, indicándole que debería procurar que la información facilitada por los ministerios y organismos para la elaboración anual del *Informe de Publicidad y Comunicación Institucional* sea homogénea, que comprenda la totalidad de las campañas realizadas y que refleje con exactitud el importe ejecutado. En este sentido, recomienda incorporar en la *Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional* una delimitación más precisa de los conceptos y contenidos que se consideran publicidad y comunicación en aplicación del art. 2 de la Ley 29/2005. Igualmente, recomienda establecer mecanismos para la cuantificación y valoración de los objetivos de eficacia, austeridad y eficiencia de las campañas, de manera que se pueda acreditar su cumplimiento.

8. Sin referencia específica en la Ley de Transparencia

La Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas (AEEPP), la más numerosa asociación de editores de prensa de España y la única integrada en CEOE, solicitó en su día a los partidos políticos que se incluyera la publicidad institucional entre las actividades recogidas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. La AEEPP proponía que la publicidad

institucional fuera “incluida entre las actividades obligadas a publicidad activa”, de modo que todo organismo público publique de forma periódica y actualizada “no solo qué agencia o agencias gestionan y planifican cada campaña, sino también en qué medios y soportes se ha invertido finalmente hasta el último céntimo” (eldiario.es, 21-5-2015)

Señala Guichot (2016) que tanto la Ley estatal de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, LT) como las leyes autonómicas sobre transparencia han aportado elementos que llaman a una transparencia total del reparto de la publicidad institucional entre los diferentes medios de comunicación. En este sentido matiza:

“Las nuevas leyes de transparencia hacen hincapié en la relevancia de la publicidad activa en internet sin necesidad de previa solicitud de la información más relevante para posibilitar el control de la actuación y el gasto público, entre la que se encuentran todos los contratos, convenios y ayudas (no sólo a aquellos cuya publicidad está prevista en la legislación que regula estas modalidades de actuación ni limitada a los extremos en ella prevista). Al ser preceptos básicos se aplican a todas las administraciones públicas de cualquier ámbito territorial e incluyen claro está, la información relativa a los contratos de servicios de publicidad y a cualquier convenio o subvención a medios de comunicación” (Guichot, 2016: 1)

Si bien como señala dicho autor en el caso de la publicidad institucional nos encontramos con que los contratos se llevan a cabo a través de agencias, de manera que la publicidad activa no se refleja en la información del reparto posterior de dicha publicidad entre los diferentes medios de comunicación seleccionados para la difusión de los mensajes. Situación que se acentúa ante la existencia del Acuerdo Marco para la compra de publicidad centralizada, donde las agencias hacen claramente una función de intermediarias entre la Administración y los medios de comunicación.

Es preciso matizar además que la Ley de Transparencia no contempla ninguna referencia específica sobre publicidad institucional. De tal manera que salvo que se entienda que el contrato de publicidad institucional es un contrato más que debe publicarse como todos los restantes (artículo 8.1.a) de la Ley 13/2013), no sería obligatorio publicar en la página web información detallada sobre las campañas de publicidad y promoción institucional a excepción de las administraciones autonómicas y locales cuya obligación les venga impuesta por la legislación autonómica específica o de transparencia.

Con posterioridad a la aprobación de la Ley de Transparencia el Consejo de Transparencia dictó la Resolución de 20 de julio de 2015 (R/0148/2015) en la que se apuesta por la transparencia de la publicidad institucional con fondos públicos. Si bien como señala Guichot (2016) se advierte de que la información solicitada se refiere a campañas realizadas en años anteriores por lo que no puede alegarse un perjuicio económico o comercial respecto a contratos ya concluidos.

9. Conclusiones

Resulta llamativo que en la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional de 2005 sólo se dediquen tres líneas en el apartado 8.1. a los contratos publicitarios, a pesar de ser estos la vía para establecer la relación contractual con los medios de comunicación en el reparto de publicidad institucional. Igualmente llama la atención el que en la *Guía Práctica de Publicidad Institucional* el término que predomina en los diferentes apartados que abordan la relación con los medios, es “se recomienda” y se “aconseja”, sin entrar en la obligación.

Ello tal vez sea la causa de los movimientos a golpe de sentencia del Tribunal Constitucional y de las recomendaciones de la CNMC y del Tribunal de Cuentas. Lo que hace plantearse la necesidad de una regulación más explícita, en la que se contemplen no sólo recomendaciones sino obligaciones que aporten transparencia. Para lograr dicha transparencia ha de tenerse presente, como recomienda la CNMC, que en las valoraciones para la licitación de los contratos, la ponderación de los criterios evaluables de forma automática ha de ser superior a la establecida para los que dependan de un juicio de valor. Además, como recomienda el Tribunal de Cuentas, se requiere un riguroso seguimiento a posteriori de eficacia de la campaña, y que la información publicada sea homogénea, que comprenda la totalidad de las campañas realizadas y que refleje con exactitud el importe ejecutado.

La transparencia, tal y como se refleja en las sentencias del Tribunal Constitucional, implica una medición económica ligada a la audiencia, repercusión social e índice de impacto del medio. Además, en la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes.

A todo ello hay que añadir la necesidad de dar a conocer el total del importe ejecutado, hacer público el reparto por medios y las métricas utilizadas para ello, mostrar los rappels, dar a conocer las campañas internacionales, las inversiones en medios no convencionales, así como en medios locales. Así mismo, hay que garantizar un reparto equitativo, lo cual pasa por establecer criterios cuantificables, comparables, objetivos y públicos; también hay que garantizar una correcta difusión, utilizando para ello todos los parámetros medición y conocimiento de mercado que permite el entorno digital y que nos brindan las entidades de control de difusión y audiencia; y ha de hacerse a un precio adecuado, para lo que se requiere no quedarse solamente con el dato de la tarifa publicitaria y pasar a tener en cuenta las métricas.

Todo ello lleva a plantearse la necesidad de un papel más activo por parte del Estado en la regulación de la publicidad institucional, de manera que se genere un marco que garantice la igualdad de oportunidades, la transparencia y el seguimiento del rendimiento de los fondos destinados a dicho fin.

10. Referencias bibliográficas

- Aguado Guadalupe, María Guadalupe de la Cruz; Sanmarti Roset, José María; Magallón Rosa (2009): "The effect of the state on the evolution of print media in European Mediterranean countries". *International Journal of Communication*, nº 3, pp. 285-302.
- Belmonte, Eva (2014): "El Gobierno centraliza la compra de anuncios en medios y la limita a un máximo de cinco empresas". *Civio*, 8 de mayo. Recuperado de: <http://elboenuestrodecadadia.com/2014/05/08/el-gobierno-centraliza-la-compra-de-anuncios-en-medios-y-la-limita-a-un-maximo-de-cinco-empresas/> [Consulta: 7 de febrero de 2017]
- Benavides, Juan (2010): "Qué pasa en España con las marcas y la publicidad en el ámbito de la comunicación institucional". *Icono 14*, vol. 2, 72-89. <https://doi.org/10.795/ri14>
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2014): *Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios*, INF/DP/0003/2014, 27 de marzo.
- Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015): *Plan de Publicidad y Comunicación Institucional*.
- Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional (2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015): *Informe de Publicidad y Comunicación Institucional*.
- Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional (2011, 2012, 2013, 2014 y 2015): *Inversión en herramientas de comunicación*.
- Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional (2017): *Inversión en Publicidad y Comunicación año 2006-2017. Administración General del Estado*. Ministerio de Presidencia y para las Administraciones Territoriales. Recuperado de: http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Evolucion%20_inversi_on_publicidad-y-comunicacion_AGE.pdf [Consulta: 10 de febrero de 2017]
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (España): *Resolución de 20 de julio de 2015 (R/0148/2015)*.
- Cortés González, Alfonso (2011): "La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva". *Razón y Palabra*, nº 75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3689939> [Consulta: 8 de enero de 2017]
- Dircomfidencial* (2016): "Competencia incoa expediente sancionador contra cinco agencias de medios", 13 de septiembre de 2016. Recuperado de: <https://dircomfidencial.com/2016/09/13/competencia-incoa-expediente-sancionador-cinco-agencias-medios/> [Consulta: 7 de febrero de 2017]
- Dircomfidencial* (2016): "Hacienda prorroga el acuerdo marco publicitario con solo tres agencias". 29 de noviembre. Recuperado de: <https://dircomfidencial.com/2016/11/29/hacienda-prorroga-acuerdo-marco-publicitario-solo-tres-agencias/> [Consulta: 7 de febrero de 2017]
- eldiario.es* (2013). "Los editores piden que la publicidad institucional se someta a la Ley de Transparencia". 21 de mayo de 2013. Recuperado de: http://www.eldiario.es/sociedad/editores-publicidad-institucional-Ley-Transparencia_0_134736582.html [Consulta: 13 de febrero de 2017]

- García Llorente, José (2015): “El Gobierno de España como anunciante publicitario: la publicidad institucional y comercial de la Administración General del Estado (2006-2013)”. *Razón y Palabra*, nº 89, 389-411.
- Guichot, Emilio (2016): “Publicidad Institucional (I). Transparencia”. En *El blog de espublico*. 25 de noviembre. Recuperado de: <http://www.administracionpublica.com/publicidad-institucional-i-transparencia/>. [Consulta: 13 de febrero de 2017]
- Martínez Pastor, Esther (2010): *Los mensajes publicitarios analizados desde la comunicación y el derecho*. Madrid, Universitat.
- Martínez Pastor, Esther (2011): “Publicidad institucional de las administraciones públicas: marco jurídico y controversias”. *Comunicación y Hombre*, nº 8, 51-63.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (España) (2014): *Anuncio de licitaciones públicas y adjudicaciones*. BOE, nº 112, jueves 8 de mayo, en <http://boe.es/boe/dias/2014/05/08/pdfs/BOE-B-2014-16165.pdf#BOE>. [Consulta: 6 de febrero de 2017]
- Moreu Carbonell, Elisa (2005): *La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad institucional*. Navarra, Aranzadi.
- Moreu Carbonell, Elisa (2015): “La discriminación en el reparto de publicidad institucional”. Observatorio de Contratación Pública. 20 de julio. Recuperado de: <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.203/recategoria.208/relemlenu.3/chk.6bb4dd4944aca1e6ecbf7c507cc62d7e> [Consulta: 27/2/2017]
- Ortega Gutiérrez, David (2017): *El Derecho a la Comunicación*. Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 3ª edición.
- Pérez Gómez, Alberto (2002): *El control de las concentraciones de medios de comunicación: Derecho español y comparado*. Madrid, Dikinson.
- Tribunal Constitucional (España), Sala segunda. Sentencia 104/2014, de 23 de junio de 2014 (BOE núm.177, de 21 de julio de 2014).
- Tribunal Constitucional (España), Sala primera. Sentencia 130/2014, de 21 de julio de 2014 (BOE núm. 99 de 15 de agosto de 2014).
- Tribunal Constitucional (España), Sala primera. Sentencia 147/2014, de 22 de septiembre de 2014 (BOE núm.261 de 27 de octubre de 2014).
- Tribunal Constitucional (España), Sala primera. Sentencia 160/2014, de 6 de octubre de 2014 (BOE núm. 262, de 28 de octubre de 2014).
- Tribunal de Cuentas (España): *Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por los Departamentos Ministeriales del Área Político-Administrativa del Estado durante los años 2005, 2006 y 2007*.
- Tribunal de Cuentas (España): *Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por Departamentos Ministeriales, y Organismos del Área*

Guadalupe Aguado-Guadalupe es Profesora Titular del Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la Universidad Carlos III de Madrid. Es Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Directora del Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual de la Universidad Nebrija. Es miembro del Grupo de Investigación *Periodismo, Análisis Social, Efectos y Tendencias* (PASEET) de la Universidad Carlos III de Madrid.