



ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE INTERNET

*Palacio de Miraflores
Carrera de San Jerónimo 15
28.014 Madrid
Tel: 902 18 13 56 Fax (91) 454 70 01:
anei@a-nei.org*

PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN: CONCEPTO.-

La comunicación es un rasgo fundamental de la actividad de las instituciones públicas necesaria para que las administraciones lleven a cabo, de forma adecuada, las funciones que tienen encomendadas en defensa de los intereses generales y que contribuye decisivamente a la toma de conciencia por parte de la ciudadanía, respecto a la eficacia de las mismas. La publicidad institucional es un elemento más de la comunicación pública que sirve a los poderes públicos para intercambiar y compartir información de utilidad con los ciudadanos.

En nuestro ordenamiento jurídico existe una norma legal del Estado en materia de publicidad (Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, modificada por la Ley 39/2002, que traspone al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en esta materia) limitándose, su ámbito a la denominada publicidad comercial, es decir, la realizada en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, profesional o artesanal. Su regulación no comprende, pues, la denominada publicidad institucional, que se realiza fuera de una actividad

1

ANEI
Asociación Nacional de Empresas de Internet.

Palacio de Miraflores.
Carrera de San Jerónimo 15.

28014 MADRID

TEL: 902 18 13 56.

FAX: 91 454 70 01.

E-mail: anei@a-nei.org

www.a-nei.org

empresarial. La publicidad institucional debe distinguirse, también, de la publicidad estrictamente normativa, de la relativa a actos administrativos cuya publicidad es legalmente exigible y de la regulada específicamente por la legislación electoral. Por ello, deben establecerse también las limitaciones de las actividades publicitarias institucionales en períodos electorales, a fin de evitar injerencias en los procesos correspondientes.

Podríamos definir la publicidad institucional, como aquella que a través de contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio, con consignación presupuestaria de alguna de las distintas administraciones públicas (Estado, Autonómica, Local) tiene fundamentalmente los siguientes objetivos:

- Informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas; e informar a los ciudadanos sobre sus derechos y obligaciones legales.
- Promover el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad y fomentar comportamientos de los ciudadanos en relación con bienes o servicios públicos de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de naturaleza análoga.
- Difundir las actividades, proyectos ejecutados y resultados obtenidos, respecto de los servicios prestados por cada Administración pública en el ámbito de sus atribuciones y competencias, constituyendo un instrumento útil para el desarrollo del territorio al que va dirigida.
- La sensibilización de los ciudadanos, fomentando conductas o hábitos para la convivencia, el bienestar social, la salud pública, y los valores de libertad, democracia y el pluralismo político.

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES.-

Las relaciones entre los poderes públicos y los medios de comunicación social que se establecen con motivo de la publicidad institucional deben

caracterizarse, de conformidad con los principios constitucionales, por la transparencia y el respeto a la igualdad de oportunidades. Pueden recordarse a este propósito, entre otros mandatos constitucionales particularmente relevantes, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenido en el artículo 9 de la Constitución, el principio de igualdad proclamado por el artículo 14, o la declaración del artículo 103, párrafo primero, que ordena a la Administración Pública servir con objetividad los intereses generales.

La **Jurisprudencia del Tribunal Supremo** ha tenido ocasión de desarrollar, en relación con la publicidad institucional, los preceptos constitucionales referidos. Se desprenden de ella los siguientes principios: en primer lugar, que la diferencia de trato adquiere la categoría jurídica de discriminación, cuando aquélla aparece desprovista de base objetiva, resultando conculcado el principio de igualdad ante los beneficios públicos (STS de 8 de julio de 1987); en segundo lugar, que la exclusión de un medio singular en la contratación de una campaña institucional cuando éste tenga una tirada superior y sus tarifas no sean superiores a las del mercado, supone una infracción del principio de igualdad (STS de 13 de marzo de 1991) y da lugar a indemnización al producir un perjuicio, evaluable económicamente, que se fundamenta en el funcionamiento anormal del servicio público al que se refiere el artículo 106.2 de la Constitución (STS de 7 y 10 de julio de 1995); o, por último, que la Constitución prohíbe cualquier actitud discriminatoria por razón de opinión, salvo causas justificadoras, razonables e imparciales (STS de 2 de julio de 1994).

PUBLICIDAD INSTITUCIONAL E INTERNET.-

En la actualidad coexisten medios de comunicación y soportes digitales, propios de la sociedad de la información, con los medios de comunicación y soportes tradicionales, propios de era industrial.

De acuerdo con lo mencionado en el epígrafe anterior, es fundamental **respetar el principio de igualdad de oportunidades entre los distintos medios de comunicación**, ya sean tradicionales o de la sociedad de la información, con independencia del soporte en que aquéllos se contienen, en aras a la protección del principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la CE, todo ello, también,

en íntima conexión con el de libertad de empresa del artículo 38 de la CE, máxime, cuando además, la inserción en los distintos medios y soportes de comunicación, de publicidad institucional es una consecuencia lógica del derecho constitucional (art.20 CE) a la información y a estar informado, que tienen todos los ciudadanos, respecto a las actividades e iniciativas de los distintos poderes públicos.

No solo criterios **constitucionalidad** exigen adoptar el medio Internet como vehículo de comunicación institucional, pues, criterios de **oportunidad**, también invitan a ello. Sobre este particular, se llama la atención sobre la especial influencia que pudieran tener, sobre determinados grupos de población, en especial los jóvenes, determinadas campañas; como pueden ser las dirigidas, a concienciar respecto de los peligros de la circulación, a advertir sobre los peligros del consumo de alcohol y sustancias estupefacientes, a prevenir el riesgo de contagio de enfermedades de transmisión sexual etc; que por su trascendencia social se repiten, año a año, por los diferentes Ministerios, Direcciones Generales de los mismos, y Consejerías de las CCAA, y que, a nuestro juicio, son claras candidatas a ser dotadas de un porcentaje de inversión en este sentido.

REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL EN NUESTRO ORDENAMIENTO.-

En la actualidad, en lo que se refiere a la **Administración General del Estado**, es potestad de cada Ministerio el realizar, de acuerdo a su particular disponibilidad presupuestaria, sobre este particular, el gasto en publicidad institucional que le resulte propio dentro de su respectivo ámbito competencial. Cada unidad ministerial gestiona, pues, su propia publicidad institucional y las campañas publicitarias institucionales son adjudicadas de acuerdo a la vigente Ley de Contratos del Estado y su normativa de desarrollo y complementaria.

Por lo que se refiere a la **Administración Autonómica**, en la medida en que los respectivos Estatutos de Autonomía, reconocen a las correspondientes CCAA, competencia exclusiva en materia de publicidad, pueden legislar sobre este particular, ajustándose, por tanto, en esta materia, tanto, a las reglas contenidas en las normas de rango legal propias, como a lo dispuesto en la normativa vigente en

materia de contratación de las Administraciones públicas, sin perjuicio, todo ello, de las normas generales dictadas por el Estado para sectores y medios específicos.

En general, es potestad, pues de las administraciones, organismos y empresas públicas incluidos en cada ámbito, general o autonómico, de acuerdo a la normativa que les es de aplicación propia, el consignar en sus presupuestos los créditos específicos para gastos de publicidad institucional.

ALTERNATIVAS PROPUESTAS POR ANEI.-

Las soluciones que propone ANEI, respecto a la situación descrita son las siguientes:

1) Promulgación de una norma, con rango de ley, que regule la publicidad institucional en el ámbito de la administración general del Estado

A través de esta solución se daría un tratamiento homogéneo a la regulación de la publicidad institucional de la administración general del Estado. Lógicamente, ello supondría dar un tratamiento integral a la mencionada publicidad de las instituciones, respetando el principio de igualdad de oportunidades entre los distintos medios y soportes, instaurando, para ello, una normativa de nuevo cuño adecuada a la realidad social y tecnológica de la España actual.

2) Introducción de un elemento normativo de aplicación general a todos los casos particulares propios del área de actividad ministerial. (Pliegos de Condiciones Generales).

Si la situación en un futuro se asemejase a la actual, en la que cada unidad ministerial gestiona su propio gasto en publicidad institucional y las campañas publicitarias son adjudicadas de acuerdo a la vigente Ley de Contratos del Estado y su normativa de desarrollo y complementaria, tendrían que ser estas unidades las que de motu proprio instaurasen el principio de igualdad entre medios de comunicación, en sus respectivas áreas ministeriales.

Valoramos, muy positivamente, en este sentido, la iniciativa del Ministerio de Ciencia y Tecnología, (MCYT) de destinar a medios digitales parte del

presupuesto de sus próximas campañas publicitarias. Consideramos, que dado el objeto de su actividad, el MCYT debe ser pionero en establecer en sus propios pliegos de condiciones generales de contratación una obligación de gasto en medios y soportes de la sociedad de la información que respete el mencionado principio de igualdad entre los medios antes referido, pudiendo incluso, a juicio de ANEI, quebrar la regla general de este principio -estableciendo por ejemplo un porcentaje mínimo de inserción obligatoria de publicidad en medios digitales-, a favor de los distintos medios y soportes de la sociedad de la información, justificándose, este trato desigual entre medios, a los efectos y exigencias del artículo 14 de la CE, por el especial objeto de actividad de este Ministerio, ya que para lo que él respecta, la consecución y defensa de los intereses generales propios de toda actividad administrativa, van unidos indefectiblemente a la promoción y desarrollo de la sociedad de la información en España.

3) Introducción para cada caso concreto, del nivel de gasto necesario en nuevos medios y soportes de la sociedad de la información, en función de las características de las campañas y del público objetivo a la que van dirigidas. (Pliegos de condiciones Particulares)

Fuera del ámbito del MCYT, consideramos que cada unidad ministerial, en aras del referido principio de igualdad entre los distintos medios y soportes, debería modular el porcentaje de publicidad institucional que deberá insertarse en la red de acuerdo a los intereses generales a los que debe tender la actividad de cada uno de los Ministerios en concreto, de acuerdo a las funciones que cada uno de ellos tiene encomendadas, siempre en relación con cada campaña publicitaria concreta, las características objetivas de estas y las características del grupo poblacional al que se pretenda hacer llegar el mensaje cuya difusión se pretende.

Mucho se ha debatido, sobre la conveniencia o no de establecer un porcentaje mínimo obligatorio de inserción de publicidad institucional en medios digitales. Como ya hemos indicado, fuera del ámbito del MCYT, ello tiene una menor justificación, por lo que entendemos que a través de los mencionados pliegos de condiciones particulares, y para cada caso en concreto, deberá tenerse en cuenta la mayor o menor idoneidad de la red para hacer llegar el contenido que se publicita a los distintos grupos de población a los cuales este se dirige, a la hora de decidir la

asignación, y en su caso en que medida, de partidas presupuestarias ministeriales destinadas a publicidad institucional.

CRITERIOS DE CONTRATACIÓN PROPUESTOS:

Los contratos de publicidad, difusión publicitaria y creación publicitaria en los que son parte las administraciones, los organismos y las empresas públicas comprendidos en el ámbito de las respectivas leyes, que, en sus respectivos ámbitos (autonómico, local etc), regulan la publicidad institucional, se ajustan a los principios contenidos en las mismas y a lo dispuesto en la normativa vigente en materia de contratación de las Administraciones públicas, con respeto a los principios de libre concurrencia e igualdad entre los licitadores.

Las formulas contractuales a las que nos referimos no deberían excluir a ningún medio o soporte de comunicación, debiéndose modular la cuota de participación en los contratos de los distintos medios utilizando criterios objetivos de ámbito territorial y difusión del medio o soporte correspondiente. Es fundamental, pues, la adaptación de cada medio o soporte al público objetivo de la concreta acción publicitaria emprendida. En este sentido, debería tenerse en cuenta a estos efectos, las **cifras de tirada y venta** (respecto, a los medios de comunicación tradicionales), así como la **audiencia** efectiva (respecto a los medios y soportes de la sociedad de la información), debiéndose, todo ello, a nuestro juicio, realizar conforme a las comprobaciones realizadas por las organizaciones sin fines lucrativos a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre General de Publicidad. En buena lógica, para que el anunciante institucional disfrute de los imprescindibles datos técnicos de las campañas que promueve, debe contar con **sistemas de valoración y medición** fiables de las mismas. Los medios actuales suponen una trasposición forzada de medios de medición de audiencias, propios de otras áreas y ámbitos de la comunicación (radio, prensa escrita etc) al medio Internet.

CONSIDERACIONES.-

ANEI considera que el marco, legal o convencional, que regule la publicidad institucional en general y en la red Internet en particular debe tener en cuenta, también, los siguientes factores:

7

ANEI
Asociación Nacional de Empresas de Internet.
Palacio de Miraflores.
Carrera de San Jerónimo 15.
28014 MADRID
TEL: 902 18 13 56.
FAX: 91 454 70 01.
E-mail: anei@a-nei.org
www.a-nei.org

1) La contratación de medios y soportes de la sociedad de la información debe realizarse de acuerdo con criterios de implantación y difusión, con respeto al pluralismo político y social.

Todo ello en relación con la instauración del principio de igualdad entre medios y soportes de comunicación con independencia del canal de difusión que utilicen.

2) Consideración especial a los medios y soportes de la sociedad de la información que actúen como vehículos de formación de la opinión pública.

Como ya hemos indicado en líneas superiores, ello es una consecuencia lógica del derecho constitucional de todos los ciudadanos a la información y a estar informado, sobre las actividades e iniciativas de los distintos poderes públicos.

3) Impulso de los poderes públicos a iniciativas relacionadas con el desarrollo de sistemas generales de medición de audiencias específicos de la sociedad de la información, implementados y /o supervisados por las organizaciones sin fines lucrativos a que hace referencia el artículo 12 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre General de Publicidad.

El desarrollo de este tipo de sistemas, en el sentido que hemos comentado supra, es de vital importancia tanto para generar la necesaria confianza en el potencial anunciante, sea particular o institucional, como para consolidar la inversión en publicidad como uno de los canales de financiación de referencia de las instituciones pública y privadas en la red Internet.

INICIATIVAS PROPUESTAS.-

Los pasos a seguir, a juicio de ANEI son los siguientes:

1. Reunión con el Grupo del Partido Popular en el Congreso de los Diputados para estudiar la posibilidad de elevar una propuesta al Gobierno para que regule, de manera unitaria, la publicidad institucional de la Administración General del Estado.

2. Reunión con el MCyT, con vistas a establecer, por vía de acuerdo, los criterios de evaluación para determinar el porcentaje de publicidad institucional vehiculizable a través del canal Internet, estableciendo la necesidad o no de establecer un porcentaje, mínimo y básico que el Ministerio debería dedicar a los efectos que se propugnan, como consecuencia del carácter de este Ministerio como principal promotor de la difusión y conocimiento de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la información entre los españoles.
3. Reunión con responsables de los distintos Ministerios, con vistas a establecer, por vía de acuerdo, los criterios de evaluación para determinar el porcentaje de publicidad institucional vehiculizable a través del canal Internet .
4. Realización de un Estudio sobre la implantación de un sistema general de medición de audiencias, su naturaleza, organización, gestión, financiación, y sus posibles funciones.