

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 904

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS CONTRATOS DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL SUSCRITOS POR LAS PRINCIPALES ENTIDADES LOCALES DURANTE LOS AÑOS 2005, 2006 Y 2007

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los arts. 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los arts. 12 y 14.1 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 21 de julio de 2011 **el Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades locales durante los años 2005, 2006 y 2007.** Asimismo, ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria y al Pleno de la Entidad local, según lo prevenido en el artículo 28.3 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

I. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO ***3***

II. OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN ***7***

II.1. Concepto y finalidad de la publicidad institucional 7

II.2. Objetivo de la fiscalización 9

II.3. Entidades locales que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización 10

II.4. Tratamiento de alegaciones 10

III. ÁMBITO LEGAL ***11***

III.1. Análisis de la normativa estatal 11

III.1.1. Concepto y fines de la publicidad institucional 11

III.1.2. Principios que rigen la gestión de la actividad publicitaria 14

III.2. Análisis particular de las distintas normas autonómicas 14

IV. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE ASPECTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL ***23***

IV.1 Análisis desglosado de la contratación comunicada por cada una de las entidades fiscalizadas 25

IV.2 Análisis de la contratación atendiendo a los diversos aspectos relativos a las actividades de publicidad institucional y a las concretas fases de los procedimientos contractuales en que aquellas se articulan. 29

IV.2.1. Gestión de la actividad publicitaria 29

IV.2.2 Aplicación presupuestaria de los gastos correspondientes a la publicidad institucional 33

IV.2.3. Diseño y proyección de las actuaciones publicitarias 34

IV.2.4. Vehiculización de la publicidad institucional 41

IV.2.4.1. Convenios de colaboración, patrocinios. 41

IV.2.4.2 Contratos y Procedimientos contractuales utilizados 44

V. PARTICULARIDADES DETECTADAS EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL ***47***

V.I.- PREPARACIÓN DEL CONTRATO 48

V.2.- SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN DEL CONTRATISTA 53

V.3.- EJECUCIÓN DEL CONTRATO 54

V.4.- MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS 57

CONCLUSIONES ***60***

RECOMENDACIONES ***61***

I. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La realización de este procedimiento de fiscalización se lleva a cabo a iniciativa de las Cortes Generales, adoptada por Resolución de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas del día 3 de octubre de 2006, en la que se acordó solicitar del Tribunal de Cuentas que, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, incluyera en sus Planes Anuales de Fiscalización la realización de Informes de Fiscalización sobre campañas de publicidad de las Administraciones Públicas estatal y autonómicas (que no dispusiera de órganos de control externo propio), así como de las principales Entidades locales, poniendo especial énfasis en el control de la posible existencia de financiación implícita o encubierta de campañas y su adecuación a los principios establecidos en Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional en aquellos ejercicios posteriores a la entrada en vigor de la Ley.

En cumplimiento de tal mandato se incorporó la presente Fiscalización al Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2007, aprobado por el Pleno del Tribunal en su reunión celebrada el 27 de febrero de 2007, posponiéndose su inicio hasta la finalización del último de los ejercicios fiscalizados, con la finalidad de coincidir, además, con un periodo electoral de ámbito local.

II. OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. Concepto y finalidad de la publicidad institucional

Las Administraciones Públicas y, fundamentalmente sus órganos de Gobierno, son sujeto y objeto de información y valoración política. Estos últimos, en cuanto responsables de la función ejecutiva que tienen encomendada, son emisores de una serie de mensajes dirigidos a los ciudadanos que se engloban bajo la denominación genérica de campañas institucionales de publicidad y de comunicación.

Todo ello constituye la actividad comunicativa; esto es, aquella actividad que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común y veraz, ajeno a la mera opinión política, persigue dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla la Administración.

La actividad de publicidad institucional que tenía como núcleo primigenio y esencial la información/educación a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes así como determinados aspectos de interés general -salud, bienestar social, etc.-; vio incrementados estos fines y objetivos al extremo de requerir la intervención legislativa para limitar esta conducta expansiva, lo que ha conducido a una pluralidad de normativas, estatal y autonómica.

En este sentido debe distinguirse la publicidad institucional, de la propaganda o marketing político y, fundamentalmente, durante los periodos electorales.

Como se analiza más profusamente en el epígrafe relativo al ámbito legal, la Administración no puede valerse de la publicidad institucional como instrumento para dar a conocer una valoración positiva de los servicios que presta o los logros que consigue, a efectos de defender y promocionar la imagen de la institución y de quienes la integran, a fin de evitar su utilización con fines partidistas. Esta consideración es, precisamente, lo que permitiría delimitar la publicidad (dar a conocer) de la propaganda (inducir a creer).

La generalizada confusión entre ambos conceptos y la propia partida presupuestaria a la que se imputan estos gastos –Publicidad y Propaganda– puede llevar a una incorrecta utilización de los fondos públicos, en muchas ocasiones más dirigidos a recordar la existencia y/o justificar la necesidad de la institución que a informar, de forma objetiva e imparcial, a los ciudadanos de servicios o prestaciones de interés general o de fomentar los valores constitucionales. Así, al ciudadano le resulta más útil conocer las vías alternativas de tránsito, horarios de trabajos o tramos afectados por las obras, que la elaborada documentación propagandística sobre la gestión de la Administración en materia de recuperación de la red vial de la ciudad.

Es en periodo electoral cuando la comunicación de los logros de gestión deriva en una práctica cuyo difuso límite con la legalidad se intensifica. Así lo ha entendido, en diversas ocasiones, la Junta Electoral Central, al suspender varias campañas publicitarias –en distintos periodos dirigidas a informar, entre otras cuestiones, del destino del dinero de los presupuestos, la finalización de tramos de carretera coincidentes con las fechas electorales, los logros de la labor gubernamental en materia de empleo y pensiones.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la propaganda instrumentada de forma encubierta en la publicidad institucional, no sólo se manifiesta al lograr impactos instantáneos en los ciudadanos, como ocurre en los periodos electorales, sino mediante la difusión de mensajes durante una legislatura o tiempo de duración del gobierno, en virtud de planes estratégicos de persuasión política trazados a medio o largo plazo, que van induciendo al ciudadano hacia una determinada opción política durante todo aquel tiempo, con independencia de que su punto culminante se alcance en el periodo electoral, la precampaña y la campaña.

Ultimada esta aproximación teleológica a la publicidad institucional y expuestos los que resultan ser sus fines propios, cabe reseñar que, en la actualidad, la eficacia en la acción comunicativa de los poderes públicos, requiere que éstos utilicen las opciones adoptadas por la sociedad de información como parte de sus recursos informativos, incorporando las técnicas -medios, soportes o formatos- que permitan difundir con eficiencia, y en virtud de criterios objetivos, los mensajes de interés para los ciudadanos y los colectivos en que se integran.

Sin embargo esta incorporación de recursos informativos no puede considerarse carente de restricciones, máxime ante su inusitada influencia en la opinión pública y, a su través, en el ideario político de los electores. Por el contrario, la doctrina jurisprudencial, a la que nos referiremos

posteriormente, ha venido sujetando esta incorporación de recursos informativos a unos específicos principios de transparencia e igualdad de oportunidades en relación con los medios de comunicación que llevan consigo, sea la inclusión en las campañas de todos los medios de comunicación que cumplan los requisitos generales de tiradas y precio (STS de 13 de marzo de 1991), la exigencia de causas excepcionales y justificadas para excluir a un medio de comunicación por razones de opinión (STS 2 de julio de 1994) o las consecuentes responsabilidades patrimoniales que pudieran derivarse de comportamientos que impliquen el incumplimiento de los citados principios (STS de 7 de julio de 1995).

Así, partiendo del principio de igualdad entre los distintos medios y soportes, debe modularse el porcentaje de publicidad institucional que deba insertarse en cada uno de ellos, de acuerdo con los intereses generales, en relación con cada campaña publicitaria concreta, las características objetivas de ámbito territorial y difusión del medio o soporte y las características del grupo poblacional al que se pretenda hacer llegar. Para ello, debería atenderse a las cifras de tirada y venta o audiencia efectiva de los medios o soportes en virtud de sistemas de valoración y medición fiables, antes de procederse a la correspondiente contratación, y todo ello en virtud de los principios de eficacia y eficiencia que debe regir la actuación administrativa.

Por último, el notable incremento de las partidas de publicidad y propaganda en los presupuestos municipales y la significación de su importe por comparación con otras partidas relevantes en la actual coyuntura económica, hace necesario reconducir la finalidad de la publicidad y comunicación institucional a la inicial y legalmente prevista, esto es, de información útil a los ciudadanos y carente de cualquier connotación política o propagandística. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.

II.2. Objetivo de la fiscalización

Constituye el objetivo de esta fiscalización efectuar el análisis de la actividad contractual relativa a la publicidad institucional, en cualquiera de sus aspectos o vertiente-servicios audiovisuales y/o editoriales, convenios, patrocinios etc. -y en todas sus fases de desarrollo, extendiéndose en todo caso a los siguientes extremos:

a) Verificar el objetivo perseguido con la actuación y su adecuación a la legislación aplicable.

b) Verificar y analizar el cumplimiento de la normativa de contratación y en particular, el cumplimiento de los requisitos de publicidad y concurrencia en la contratación.

c) Examinar la dirección, control y seguimiento de la ejecución de los contratos.

Finalmente, atendida la naturaleza y objeto de esta contratación, se verificarán las previsiones relativas a los objetivos perseguidos; los sistemas para la valoración de la consecución de estos objetivos y, finalmente, el control de esa valoración y con ello, de la eficacia y eficiencia de la contratación realizada.

II.3. Entidades locales que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización

El examen se ha efectuado sobre la contratación realizada por los Ayuntamientos de población superior a 500.000 habitantes, en concreto los Ayuntamientos de Barcelona Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Asimismo se ha analizado la contratación efectuada por sus organismos autónomos y empresas municipales. La fiscalización ha incidido específicamente en el examen de 139 contratos, de los que 26 correspondían a los Ayuntamientos de Barcelona, 16 al de Málaga, 51 al de Madrid, 22 al Ayuntamiento de Sevilla, 11 al de Valencia y 13 contratos al de Zaragoza.

Ha quedado excluida la publicidad institucional que, relacionada con las citadas entidades, se lleva a cabo a través de Consorcios con otras Administraciones Públicas, por exceder del ámbito subjetivo de la fiscalización.

II.4. Tratamiento de alegaciones

De conformidad con las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 7/88, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas se remitió el resultado de las actuaciones practicadas a los representantes de las diversas Entidades locales incluidas en el ámbito subjetivo de la fiscalización a fin de que, en los términos indicados en el precepto antes citado y con observancia de las normas legales o reglamentarias reguladoras de la adopción de acuerdos, para que alegaran y presentaran la documentación que tuvieran por conveniente dentro del plazo conferido al afecto. Igualmente se remitió a quienes tuvieron esa condición de representante durante el período analizado, circunstancia que únicamente concurrió respecto del Ayuntamiento de Barcelona, el cual se limitó a comunicar expresamente la recepción del Anteproyecto, sin efectuar alegación o manifestación alguna relativa a las actuaciones puestas en su conocimiento. Se solicitó la ampliación del plazo inicialmente conferido para evacuar el trámite respecto de los Ayuntamientos de Madrid, Barcelona y Sevilla, en este último caso, fundamentada en la tardanza de los órganos municipales en remitir la documentación al órgano competente para conocerla, concediéndose la ampliación solicitada en todos los casos.

Dentro del plazo conferido para formular alegaciones se han recibido diversos informes y documentos provenientes de los Ayuntamientos de Málaga, Barcelona y Madrid; y, fuera de él, se ha recibido comunicación proveniente del Ayuntamiento de Sevilla a la que se acompaña diversa documentación.

Se ha examinado y atendida la documentación aportada en este trámite, valorándose su contenido por el Tribunal y efectuando los cambios que, en su caso, han resultado procedentes.

III. ÁMBITO LEGAL

III.1. Análisis de la normativa estatal

III.1.1. Concepto y fines de la publicidad institucional

Las campañas de publicidad institucional promovidas por las Administraciones y otras instituciones públicas se han revelado como un útil instrumento de sensibilización y de fomento de los valores democráticos entre los ciudadanos, teniendo igualmente una específica utilidad para la comunidad cuando se trata de proteger o prevenir riesgos para su salud o su seguridad. Constituyen, asimismo, un valioso medio de difusión de las actividades que realizan las citadas instituciones y administraciones públicas, potenciando de este modo la información y la participación democrática de los ciudadanos.

Dentro del denominado Derecho de Publicidad, hay que distinguir entre las normas que regulan la actividad publicitaria en tanto que actividad empresarial y profesional; la normativa reguladora de la publicidad de disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos y judiciales; y demás información sobre actuaciones públicas que deban difundirse por mandato legal y las normas que rigen la actividad publicitaria efectuada por las Administraciones Públicas en el ámbito de su interrelación con los ciudadanos. Al respecto se ha manifestado el Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de febrero de 1998, al excluir del concepto de publicidad institucional los anuncios que sean «resultado de la actividad cotidiana de las Administraciones públicas».

En el ámbito estatal, las primeras se encuentran recogidas en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, mientras que las segundas están repartidas entre diferente normativa como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, la legislación sobre contratación pública y las disposiciones sobre procedimiento judicial.

Sin embargo, no ha existido legislación estatal sobre la publicidad institucional, excluida la reguladora de la publicidad electoral –Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) –, hasta el dictado de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

Dicha Ley establece expresamente la diferenciación entre las actividades publicitarias anteriormente señaladas al indicar su artículo 1, apartados 2 y 3, que: *"Esta Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos enumerados en el apartado anterior en el cumplimiento de los fines que les son propios"* y *"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"*. Sin embargo, en el artículo 3.1, al establecer los objetivos para los cuales

únicamente se pueden efectuar campañas institucionales de publicidad y comunicación, contradice la diferenciación anterior, pues entre aquellos recoge supuestos ya regulados en otras normas[1].

En cuanto a la definición de las campañas de publicidad y comunicación institucional, la norma estatal, a diferencia de las autonómicas, distingue expresamente entre unas y otras, al señalar en su art. 2*: A los efectos de esta Ley, se considerará:*

a) Campaña institucional de publicidad, toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1.

b) Campaña institucional de comunicación, la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios.

En relación con las garantías a adoptar en el ámbito de los procesos electorales, el artículo 10 de la Ley establece:

Las campañas institucionales reguladas en esta Ley y realizadas durante un proceso electoral o de referéndum se sujetarán, además, a la normativa especial prevista en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo anterior, los poderes públicos y las entidades a los que se refiere el artículo 1 de esta Ley, se abstendrán de realizar campañas institucionales en período electoral, entendiendo por tal el lapso temporal comprendido entre la convocatoria de elecciones y el día mismo de la votación, con las siguientes excepciones:

a) Las expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG.

b) *Las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos.*

A los efectos concretos del objetivo fijado en esta fiscalización, debe atenderse expresamente a lo previsto en el artículo 4 de la Ley 29/2005, pues, de conformidad con su Disposición Final segunda, tiene carácter de legislación básica para todas las Administraciones Públicas, en virtud de lo previsto

[1] Así se observa en los siguientes apartados del citado artículo: b) *la información a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas* se regula en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, relativo a los Servicios de información Administrativa y Atención al Ciudadano; c) *información sobre procesos electorales y consultas populares,* se articula en la ya citada L.O. 5/1985, de 19 de junio; f) *advertencias de medidas de orden o seguridad publicas,* quedan reguladas en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio y genéricamente en la Ley 30/1992, en su artículo 60.1

en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española. Dicho precepto señala las siguientes prohibiciones en el ámbito de la publicidad institucional:

1. No se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación:

a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 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.

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 y de comunicación 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.

El apartado a) de este precepto se manifiesta contundente en la diferenciación de publicidad y propaganda en el desarrollo de la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas, en el sentido expuesto en el epígrafe anterior de este Anteproyecto, en consonancia con lo expuesto en el Preámbulo[2], sin embargo el espíritu legal de esta norma resulta controvertido al respecto, ya que el art. 3.1 j) establece como uno de los objetivos de las campañas de publicidad y comunicación institucional *comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social*, sin mayor concreción de su contenido.

[2] La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.

Este precepto, pese a su carácter de normativa básica para todas las Administraciones Públicas, no se corresponde con lo previsto en la normativa autonómica que posibilita la publicidad de los logros obtenidos en la gestión pública.

III.1.2. Principios que rigen la gestión de la actividad publicitaria

La Ley 30/92 establece, con carácter general, la eficacia, eficiencia, economía y transparencia, como principios que deben impregnar toda actividad administrativa; la legislación sobre contratación administrativa señala, por su parte, como principios básicos la libre competencia e igualdad y no discriminación.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de desarrollar, en relación con la publicidad institucional, tales principios dando lugar a una precisa casuística de la que cabe reseñar, 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); y, 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).

En cuanto a la normativa específica que debe regir la contratación de la publicidad institucional, al momento de la celebración de los contratos objeto de fiscalización, resulta aplicable fundamentalmente las normas reguladoras de los Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios, recogidas en el Título IV del Libro II del Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas (TRLCAP) y el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba su Reglamento.

III.2. Análisis particular de las distintas normas autonómicas

Con anterioridad a la regulación estatal de esta concreta actividad pública mediante la promulgación de la Ley 29/2005, se habían dictado las siguientes normas autonómicas, de aplicación en el ámbito subjetivo de la fiscalización[3]:

[3] Otras normas autonómicas son: Ley de la Asamblea de Extremadura 6/1993, de 26 de septiembre, de Publicidad Institucional, derogada por la D.A. 19ª de la Ley 7/2003, de 9 de diciembre, de Presupuestos; Ley 6/2006, de 20 de junio, de la Junta General del Principado de Asturias, de Comunicación y Publicidad Institucional; Ley 4/2009, de 28 de mayo, de Publicidad Institucional Castilla y León.

- Ley del Parlamento de Andalucía 19/2005, de 8 de abril, de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, que deroga la anterior Ley 4/1999, de 11 de mayo, de Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas.
- Ley de las Cortes de Aragón 16/2003, de 24 de marzo, de Publicidad institucional.
- Ley de la Generalitat Valenciana 7/2003, de 20 de marzo, de Publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.
- Ley de la Generalitat de Catalunya 18/2000, de 29 de diciembre, de Publicidad institucional.

Toda la normativa autonómica citada, salvo la derogada ley extremeña, presentan dos elementos comunes: la expresa extensión de su aplicación a las administraciones locales y la sujeción de la contratación efectuada con tal finalidad a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Por el contrario, esta pluralidad normativa se extiende a su contenido, dando lugar a una heterogénea regulación de la materia, tanto entre ellas como con respecto a la normativa estatal. Así, cabe destacar lo siguiente:

a) Las cuatro leyes autonómicas vigentes durante el ámbito temporal que abarca esta fiscalización resultan afectadas por las prohibiciones recogidas en el artículo 4 de la ley estatal de publicidad institucional que tiene carácter de legislación básica para todas las Administraciones Públicas, por lo que no resulta de aplicación lo previsto en las mismas en los siguientes términos:

   – Respecto a la ley catalana su artículo 3.2d), que señala como objetivo de esta publicidad Informar *de las actividades o proyectos llevados a cabo por la Administración pública en el ámbito de sus atribuciones o competencias.*

   – En la ley aragonesa su artículo 3.2b) que establece *La publicidad institucional está al servicio de los ciudadanos y debe cumplir los siguientes objetivos... informar sobre la existencia*, composición y funcionamiento de las instituciones públicas; sobre las actividades y proyectos ejecutados, y sobre los servicios prestados por cada Administración pública en el ámbito de sus atribuciones y competencias.

   – En la ley valenciana el artículo 2.1a) que indica A efectos de la presente ley se entenderá por publicidad institucional la que realicen las instituciones, administraciones públicas y demás entes públicos de la Comunidad Valenciana (...) a través de campañas destinadas a alguno de los siguientes fines (...) la difusión de las actividades, proyectos y resultados de la administración pública anunciante.

   – Finalmente, resulta afectado el artículo 3.i) de la ley andaluza que dice (...) se entiende como actividad *publicitaria de las Administraciones Públicas la dirigida a informar, con carácter general, sobre los proyectos y resultados en la gestión pública.*

b) Respecto a la diferenciación de la publicidad institucional con la actividad publicitaria de carácter comercial o profesional y con la publicidad normativa, si bien en los preámbulos de las

cuatro leyes autonómicas se considera la misma necesaria, sólo la normativa valenciana y, mas limitadamente, la aragonesa y andaluza establecen preceptos específicos, señalando la primera en su artículo 2.2 que *En cualquier caso, no se considera publicidad institucional la realizada en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional o en el trámite de cualquier expediente administrativo, así como las comunicaciones puntuales de carácter estrictamente informativo* y las dos segundas que *queda excluida del ámbito de aplicación de esta ley la publicidad normativa y otros anuncios de actos de la Administración que deban publicarse legalmente.*

c) En relación con las limitaciones y garantías electorales previstas en la normativa autonómica, cabe señalar lo siguiente:

–La Ley 18/2000 de Cataluña regula éstas con gran amplitud pues expone en su Preámbulo que es precisa la diferenciación clara con la publicidad política vinculada a los procesos electorales y con tal fin precisa un código de conducta publicitaria en el artículo 4 a*) La utilización no partidista de la publicidad institucional: ninguna comunicación publicitaria institucional debe ser partidista, ni tener puntos de similitud con la publicidad que lleve a cabo ningún partido político para su propia imagen o la captación de afiliados. Siempre es preciso desmarcar claramente la publicidad institucional de la propaganda política. En este sentido, debe evitarse la confusión y coincidencia de las campañas institucionales con las campañas electorales, con excepción de las campañas institucionales referidas al propio proceso electoral.*

Mas concretamente, dispone su artículo 8 relativo al período electoral en el que se establece *Con el objetivo de no influir en la intención de voto de los ciudadanos, la publicidad objeto de la presente Ley no puede llevarse a cabo en el período comprendido entre el día de la publicación de la convocatoria de las elecciones y el día en que se celebran (...) En las campañas institucionales para promover la participación en las elecciones, no pueden utilizarse eslóganes, simbología o elementos publicitarios claramente identificables con un partido político.* A continuación como ampliación de tales garantías se limita la propia actuación de los partidos políticos, al indicarse que *Asimismo, los partidos políticos tampoco pueden utilizar durante la campaña electoral eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables con las campañas institucionales.*

– La Ley 6/2005, de Andalucía, atendiendo al interés de diferenciar ambos tipos de publicidad indica en su Preámbulo que *se amplían notablemente las limitaciones y garantías en períodos electorales, ya que se extienden a todos los procesos electorales con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma y, además, se prohíbe realizar la publicidad objeto de esta Ley en dichos períodos, salvo las que estrictamente se señalan en la norma, es decir, las relacionadas con la organización y desarrollo de los correspondientes procesos electorales, las comunicaciones que se lleven a cabo con carácter estrictamente informativo, en forma de convocatoria o aviso o relativa al funcionamiento de servicios, aquellas*

necesarias para la salvaguarda del interés general o para el desarrollo correcto de los servicios públicos o aquellas actividades publicitarias que vengan exigidas legal o reglamentariamente (...) se prohíben expresamente durante las campañas electorales todos aquellos actos que supongan la manifestación pública de presentaciones, inauguraciones y otros eventos similares, de proyectos, realizaciones o resultados por parte de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley.

A tal efecto, el artículo 6 de la Ley establece bajo la rúbrica Limitaciones y Garantías en período electoral lo siguiente:

1º La publicidad objeto de la presente Ley no puede llevarse a cabo en el período comprendido entre el día de la publicación de cualquier convocatoria electoral con incidencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el día de la votación.

2º Sin perjuicio de lo establecido en el resto de la normativa que resulte de aplicación, lo dispuesto en el apartado anterior no es aplicable a las actividades publicitarias relacionadas con:

a) La organización y desarrollo de los correspondientes procesos electorales.

b) La comunicación pública que las administraciones lleven a cabo con carácter estrictamente informativo, en forma de convocatoria o aviso o relativa al funcionamiento de servicios.

c) Las actividades publicitarias necesarias para la salvaguarda del interés general o para el desarrollo correcto de los servicios públicos.

d) Aquellas actividades publicitarias que vengan exigidas legal o reglamentariamente.

3º En las campañas institucionales para promover la participación en las elecciones no pueden utilizarse eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables de los partidos políticos. Asimismo, los partidos políticos tampoco pueden utilizar durante la campaña electoral eslóganes, simbología o elementos publicitarios identificables con las campañas institucionales.

4º En los documentos correspondientes a los contratos relativos a la actividad publicitaria, se incluirán las oportunas cláusulas que reflejen lo previsto en el apartado 1 de este artículo.

Como refuerzo de lo anterior las Disposiciones Adicionales Primera y Segunda señalan: *Durante el período establecido en el artículo 6.1 de la presente Ley, y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6.2 de la misma, quedan prohibidos todos aquellos actos que supongan la manifestación pública de presentaciones, inauguraciones u otros eventos de similar naturaleza, de obras, edificaciones, servicios públicos, y en general de proyectos, realizaciones o resultados de las Administraciones, organismos, entidades y sociedades a los que se refiere el artículo 2 de la presente Ley (...). Las*

limitaciones y garantías establecidas en el artículo 6 de la presente Ley, a excepción de lo dispuesto en el apartado 4, y en la disposición adicional primera, se extenderán al resto de las Administraciones Públicas y entes públicos, organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, que estén participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta y que no sean de carácter industrial o comercial, cuando desarrollen actividades publicitarias en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

– La Ley 16/2003, de Aragón señala en su Preámbulo que deben establecerse *las* limitaciones de las actividades publicitarias institucionales en períodos electorales, a fin de evitar injerencias en los procesos correspondientes. El artículo 4.3 en relación con los principios que deben regir esta publicidad establece que La publicidad institucional ha de diferenciarse claramente de la propaganda partidista; y el artículo 7 recoge las limitaciones y garantía en periodo electoral con el siguiente tenor:

1º Al objeto de no influir en la intención de voto de la ciudadanía, la publicidad comprendida en el ámbito de las administraciones, organismos y empresas públicas a que hace referencia el artículo 2 de la presente Ley no podrá realizarse en el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día de su celebración, a excepción de la estrictamente necesaria para el normal funcionamiento de los servicios administrativos que se establezcan en la normativa legal y para la salvaguarda del interés general.

2º Lo dispuesto en el punto anterior no es aplicable a la campaña institucional que se encuentra regulada en el artículo 22.2 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, aunque sí hará mención expresa a dicha prohibición el Decreto de convocatoria a que se refiere el artículo 22.1 de la misma Ley.

3º En las campañas institucionales para promover la participación en las elecciones, no se pueden utilizar eslóganes, simbología o elementos publicitarios claramente identificables con un partido político.

4º En todos los contratos suscritos o adjudicados por las administraciones, organismos y empresas públicas comprendidas en el ámbito de la presente Ley se incluirán las cláusulas oportunas para que lo previsto en el apartado primero de este artículo sea efectivo y exigible.

– La Ley 7/2003 de Valencia establece en la Disposición Adicional Primera que la realización de publicidad institucional en periodo electoral se ajustará a lo dispuesto *por la legislación electoral.*

d) Respecto a los principios que deben regir la publicidad institucional, en cuanto a transparencia, eficacia, eficiencia, libre concurrencia y no discriminación, se señala a continuación lo

dispuesto en cada una de las normas autonómicas vigentes en el periodo fiscalizado, atendiendo, de más a menos, la profusión de preceptos sobre la materia.

– La Ley de la Comunidad Valenciana establece en su Preámbulo que l*as 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 (....). Desde 1995, la actuación de la Generalitat se ha venido caracterizando, en cambio, por un reparto equitativo de la publicidad conforme a la legalidad vigente, actuando en todo momento con criterios de transparencia e igualdad. A garantizar esa actuación en el futuro se dirige la presente Ley, que permitirá evitar la repetición de conductas discriminatorias, y contribuirá, por tanto, a una más eficaz garantía de la libertad de expresión y de la independencia de los medios de comunicación social.*

  En su artículo 4, la Ley dispone que *la publicidad institucional de las instituciones y administraciones públicas debe servir con objetividad los intereses generales y se somete a los principios de eficacia, eficiencia y veracidad*; y el artículo 7 relativo a la determinación de los medios de difusión señala *1. La distribución de la publicidad institucional respetará los principios de eficacia, eficiencia y objetividad (...) 3. Las instituciones y administraciones públicas sujetas a esta Ley no podrán abonar en ningún caso por las inserciones de publicidad institucional precios abusivos, que no guarden proporción con la regulación normal del mercado.*

– La Ley de Andalucía, en su artículo 4 establece que *1. La actividad publicitaria deberá desarrollarse con respeto a los principios de igualdad, objetividad, veracidad e imparcialidad (...) 4. En todo caso, deberá garantizarse la libre concurrencia, así como la transparencia, eficacia y rentabilidad en la asignación de los recursos económicos.*

  En sus artículos 7, 8 y 9 establece medidas específicas en aras de proteger la transparencia de esta contratación al disponer la publicación en el «Boletín Oficial de la Junta de Andalucía» y se pondrá a disposición en internet, con una periodicidad cuatrimestral, la adjudicación de los contratos de publicidad institucional, ayudas, subvenciones y convenios superiores a 30.000 € que celebre u otorgue cualquier órgano, entidad o sociedad mercantil incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley, salvo los que celebren las Administraciones Locales andaluzas de menos de 50.000 habitantes. En dicha publicación se indicará el objeto del contrato, ayuda, subvención y convenio, su cuantía y nombre del adjudicatario o beneficiario. Con una periodicidad cuatrimestral se remitirá al Parlamento de Andalucía, la relación de las

adjudicaciones de contratos y de las ayudas, subvenciones y convenios.

– La Ley de Aragón indica en su Preámbulo que esta publicidad no puede *alejarse de los criterios que deben informar cualquier actuación administrativa, siendo preciso establecer unas normas que permitan que la misma no sea utilizada como elemento discriminatorio desde el sector público y sirva adecuadamente a sus objetivos, evitando su uso incorrecto. La relación que se establece entre las administraciones y los medios de comunicación social ha de realizarse con la máxima transparencia y respeto a la igualdad de oportunidades, sin interferir en la libre competencia ni en el necesario pluralismo informativo.*

  A tales efectos, el artículo 5 de la Ley establece los siguientes criterios de contratación:

  1 Los contratos de publicidad, difusión publicitaria y creación publicitaria en los que fueren parte las administraciones, los organismos y las empresas públicas comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, se ajustarán a los principios contenidos en la misma 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.

  2. Ninguna empresa informativa podrá ser excluida de la publicidad de las Administraciones Públicas de Aragón o de sus organismos públicos y sociedades por razones distintas a las objetivas que guían la inversión publicitaria, como son la rentabilidad del impacto o la adecuación al público objetivo.

– La Ley de Cataluña establece en su artículo 5 que l*os contratos de creación publicitaria deben adjudicarse de acuerdo con los criterios objetivos que garanticen la libre concurrencia y la igualdad, según lo dispuesto en la Ley 13/1995, de contratos de las administraciones públicas, y demás normativas que le sean de aplicación.*

e) No obstante la gran similitud en toda la normativa autonómica en relación con la definición y objetivos de la publicidad institucional, a efectos de una mejor comprensión de las actividades publicitarias analizadas, se expone a continuación lo recogido en cada una de ellas.

– La Ley de la Comunidad Valenciana establece en su artículo 2º *1. A efectos de la presente ley se entenderá por publicidad institucional la que realicen las instituciones,* administraciones *públicas y demás entes públicos de la Comunidad Valenciana comprendidos en el artículo 3 de la misma, a través de campañas destinadas a alguno de los siguientes fines:*

  a) La difusión de las actividades, proyectos y resultados de la administración pública anunciante.

  b) La creación, difusión o mejora de la notoriedad e imagen de las instituciones democráticas y de las administraciones públicas.

  c) La promoción genérica del consumo de productos y uso de servicios, o de específicos sectores económicos, propios del ámbito territorial de la administración anunciante.

d) La prevención y protección de la integridad física y material de los ciudadanos, y la promoción de la integración social.

e) La sensibilización de los ciudadanos, fomentando conductas o hábitos para la convivencia y el bienestar social, el compromiso con determinadas causas y los valores de la democracia.

f) La promoción de los propios valores o señas de identidad del territorio o de la población de la administración anunciante.

g) La difusión de los procesos electorales y el fomento del ejercicio del derecho al voto.

– La Ley de Cataluña establece en su artículo 3º

1 A efectos del dispuesto en la presente Ley, se entiende por publicidad institucional la publicidad que llevan a cabo las instituciones públicas para promover y defender los valores y conductas que permitan consolidar la democracia, el bienestar social, la salud o la prevención y la seguridad.

2. De acuerdo con la concepción especificada en el apartado 1, la publicidad institucional tiene por objeto:

a) Promover y defender la democracia y los valores de la sociedad, como el bienestar social, la cultura de la paz, la solidaridad o la salud.

b) Informar sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos o grupos de ciudadanos.

c) Informar sobre la existencia de las entidades e instituciones públicas, de las actividades que llevan a cabo, de los servicios que prestan o de los productos que promocionan.

d) Informar de las actividades o proyectos llevados a cabo por la Administración pública en el ámbito de sus atribuciones o competencias.

e) Promover cualquier otro mensaje en el ámbito de las competencias u objeto social de la entidad, sociedad o persona jurídico pública que promueve la comunicación.

3. La publicidad institucional proviene de la Administración y, por lo tanto, está inherentemente al servicio de todos los ciudadanos y ciudadanas de Cataluña.

4. La publicidad institucional debe constituir un instrumento útil para el desarrollo global, y velar por los derechos de las personas destinatarias y por el respeto de la ética publicitaria.

5. La publicidad institucional, además de ser explicativa de la institución en su marco global, debe difundir mensajes que contribuyan a implicar a los ciudadanos y ciudadanas en el proceso de construcción de una sociedad avanzada desde el punto de vista de su progreso económico y social y de su conciencia cívica. Asimismo, debe

tener siempre presente en sus mensajes una voluntad cohesionadora e integradora del conjunto de la sociedad.

– La Ley de Andalucía en su artículo 3º establece que *A efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se entiende como actividad publicitaria de las Administraciones Públicas la dirigida a:*

a) Promover valores y conductas que consoliden la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad.

b) Implicar a la ciudadanía andaluza en el objetivo de lograr una sociedad cohesionada y avanzada en cuanto a conciencia cívica y progreso económico y social.

c) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones.

d) Promover el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad.

e) Fomentar actitudes y comportamiento de los ciudadanos en relación a bienes o servicios públicos de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de análoga naturaleza.

f) Favorecer la existencia de hábitos saludables, individual o colectivamente.

g) Difundir la imagen de Andalucía o del ámbito de cada Administración con fines de promoción turística.

H Informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas.

i) Informar, con carácter general, sobre los proyectos y resultados en la gestión pública.

– La Ley de Aragón indica en su artículo 3º que:

1. La publicidad institucional debe 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.

2. La publicidad institucional está al servicio de los ciudadanos y debe cumplir los siguientes objetivos:

a) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales.

b) Informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas; sobre las actividades y proyectos ejecutados, y sobre los servicios prestados por cada Administración pública en el ámbito de sus atribuciones y competencias.

c) Difundir la imagen de Aragón o del ámbito propio de cada Administración.

d) Constituir un instrumento útil para el desarrollo del territorio al que va dirigida.

e) Promover valores y conductas que consoliden la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad.

f) Velar por los derechos de los destinatarios de sus mensajes.

g) Implicar a la ciudadanía en el objetivo de lograr una sociedad cohesionada y avanzada en cuanto a conciencia cívica y progreso económico y social.

IV. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE ASPECTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE LA GESTIÓN CONTRACTUAL DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Los Ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza, en relación con el periodo 2005-2007, han comunicado la contratación de publicidad institucional por un importe total de 215.301.209,13 € durante el periodo citado.

En el siguiente cuadro se recoge la totalidad de los contratos de publicidad institucional comunicados[4] al Tribunal por las entidades objeto de fiscalización, con indicación del número de contratos efectuados en cada ejercicio presupuestario y el importe conjunto de aquellos.

Número e importe de contratación por año y Entidades						
	2005		**2006**		**2007**	
	nº	**Importe**	**nº**	**Importe**	**nº**	**Importe**
Barcelona	265	17.209.625,76	305	20.595.351,80	312	23.209.933,37
Madrid	242	45.729.073,62	227	41.339.588,40	284	35.142.001,78
Málaga	162	2.912.164,53	220	3.459.604,29	238	3.606.473,66
Sevilla	65	1.984.398,99	87	3.885.599,95	65	4.282.269,76
Valencia	47	2.247.615,84	54	2.898.534,66	60	2.721.494,13
Zaragoza	20	1.563.365,08	11	1.336.073,70	10	1.178.039,81
Total	**801**	**71.646.243,82**	**904**	**73.514.752,80**	**969**	**70.140.212,51**

En los siguientes cuadros se detalla la información anterior diferenciando distintos tramos de cuantía de los contratos comunicados.

[4] Se ha solicitado información relativa a contratos de importe superior a 9.000 € por considerarse esta una cuantía significativa para, en la medida de lo posible, homogeneizar el análisis contractual y las conclusiones correspondientes.

Contratos de importe inferior a 12.020,24 €						
	2005		2006		2007	
	nº	Importe	nº	Importe/	nº	Importe
Barcelona	110	951.462,67	129	1.256.835,00	145	1.434.610,22
Madrid	108	1.223.623,95	124	1.389.460,34	133	1.492.351,07
Málaga	122	1.272.677,51	169	1.737.031,87	194	2.056.023,07
Sevilla	35	374.867,51	43	480.481,24	29	320.681,49
Valencia	26	299.505,15	27	308.290,86	34	379.226,60
Zaragoza	5	54.049,34	3	33.183,96	1	10.926,39
Total	**406**	**4.176.186,13**	**495**	**5.205.283,27**	**536**	**5.693.818,84**

Contratos de importe entre 12.020,24 y 30.050,60 €						
	2005		2006		2007	
	nº	Importe	nº	Importe	nº	Importe
Barcelona	78	1.562.266,31	87	1.834.393,97	87	1.908.292,01
Madrid	48	1.122.709,76	40	1.013.278,54	54	1.173.488,05
Málaga	24	467.633,41	38	767.148,40	34	775.096,13
Sevilla	17	340.352,67	22	442.299,70	15	324.552,45
Valencia	9	206.640,27	9	201.912,88	11	240.529,41
Zaragoza	5	128.477,44	1	27.600,00	0	0,00
Total	**181**	**3.828.079,86**	**197**	**4.286.633,49**	**201**	**4.421.958,05**

Contratos de importe entre 30.050,61€ a 100.000 €						
	2005		2006		2007	
	nº	Importe	nº	Importe	nº	Importe
Barcelona	41	2.104.031,83	53	2.819.583,83	43	2.411.598,11
Madrid	31	1.912.978,73	28	1.555.140,76	61	3.444.396,05
Málaga	12	674.458,50	10	517.959,02	6	252.769,00
Sevilla	8	429.178,81	13	761.602,40	10	563.599,70
Valencia	10	516.405,50	13	629.824,94	12	562.890,62
Zaragoza	5	272.163,00	2	77.450,00	3	144.079,00
Total	**107**	**5.909.216,37**	**119**	**6.361.560,95**	**135**	**7.379.332,48**

Contratos de importe superior a100.000 €						
	2005		2006		2007	
	nº	Importe	nº	Importe	nº	Importe
Barcelona	36	12.591.864,95	36	14.684.539,00	37	17.455.433,03
Madrid	55	41.469.761,18	35	37.381.708,76	36	29.031.766,61
Málaga	4	497.395,11	3	437.465,00	4	522.585,46
Sevilla	5	840.000,00	9	2.201.216,61	11	3.073.436,12
Valencia	2	1.225.064,92	5	1.758.505,98	3	1.538.847,50
Zaragoza	5	1.108.675,30	5	1.197.839,74	6	1.023.034,42
Total	**107**	**57.732.761,46**	**93**	**57.661.275,09**	**97**	**52.645.103,14**

IV.1 Análisis desglosado de la contratación comunicada por cada una de las entidades fiscalizadas

IV.1.1. Ayuntamiento de Barcelona

Se ha comunicado la realización de 882 contratos durante los tres ejercicios objeto de fiscalización por un importe total de 61.014.910,93 €, de los que correspondían 39.757.903,20 € a expedientes del Ayuntamiento y 21.257.007,20 € a Organismos Autónomos, Entidades Públicas Empresariales y Sociedades Municipales.

Del análisis de la comunicación efectuada resulta lo siguiente:

- De la totalidad de las contrataciones efectuadas 118 se han efectuado por concurso y 139 por procedimiento negociado, teniendo 372 la consideración de contratos menores, haciéndose referencia a otros 35 por contratación directa (de todos ellos a 84 se les otorga la consideración de homologados). Además se comunica la existencia de 60 contratos privados y otros 114 celebrados al amparo de la D.A. 6ª del TRLCAP. Los 44 expedientes restantes son prórrogas, convenios o están sin especificar
- Los procedimientos negociados comunicados alcanzan importes que oscilan entre 700.000 € (Área de promoción económica 2006. Publicidad en los diarios Gulf news y Al Khaleej. Negociado homologado) y 430,91 € (Área de promoción económica 2007. Inserciones publicitarias. Negociado homologado).
- El importe de los concursos oscila entre 2.972.000 € (Compra de espacios publicitarios 2007) y 12.000 € (mismo concepto 2006).

IV.1.2. Ayuntamiento de Madrid

El número de contratos comunicados correspondientes a los ejercicios 2005, 2006 y 2007, se eleva a 753, por un importe total de 122.210.663,80 €, desglosándose del modo siguiente:

- El Ayuntamiento ha realizado 555 contrataciones, por un importe global para los tres ejercicios de 99.355.546,43 €. En ellas se incluyen 102 convenios, por un importe que asciende a 34.358.282,50 €.
- Los Organismos Autónomos Municipales han efectuado durante estos tres años, 40 actuaciones publicitarias por un importe de 1.265.483,65 €.
- Las 156 actuaciones de las distintas Sociedades y Empresas Municipales ha alcanzado un importe conjunto de 21.411.521,52 €; entre estas actuaciones sólo dos son convenios, por importe de 99.600 €.
- Las dos contrataciones restantes corresponden a la Fundación Madrid 16, y su importe se eleva a 178.112,20 €.

Del análisis de la comunicación efectuada resulta lo siguiente:

– De la totalidad de las contrataciones efectuadas, 57 (por importe de 62.844.006,53 €) se han efectuado por concurso y 196 (por importe de 18.009.402,97 €) por procedimiento negociado, teniendo 356 (su importe global se eleva a 4.034.131,06 €) la consideración de contratos menores, haciéndose referencia a otros 26 por contratación directa (por importe de 1.257.125,55 €). Además se comunica la existencia de 4 contratos adjudicados por subasta (que ascienden a 1.013.000 €), los 104 convenios ya aludidos y 10 expedientes variados (por importe de 595.115,19 €)

IV.1.3 Ayuntamiento de Málaga

En relación con los tres ejercicios que abarca la fiscalización, se ha comunicado la realización de contratos, convenios y patrocinios de publicidad institucional por importe conjunto para dicho periodo de 9.978.242,48 € con el siguiente desglose para cada tipo de entidades:

– El Ayuntamiento ha realizado contrataciones publicitarias por un importe conjunto para el citado periodo de 6.131.510,8 €, de los cuales 129.000 € corresponden a convenios y el resto a contratos.

– Los Organismos Autónomos municipales durante los tres ejercicios han efectuado actuaciones publicitarias por importe de 1.975.219,58 €, de los cuales 1.340.730,9 € corresponde al importe de los contratos, 120.000 € a los convenios celebrados tan sólo en el ejercicio 2005 y 514.488,68 a patrocinios.

Respecto a las actuaciones efectuadas por el Ayuntamiento cabe destacar lo siguiente:

– De los 620 contratos comunicados correspondientes al periodo fiscalizado, tan sólo 6 se han tramitado mediante procedimiento abierto y concurso, 29 por procedimiento negociado y el resto como contratos menores.

- Siete de los procedimientos negociados realizados adoptan la denominación de campaña publicitaria relativas a Campaña divulgación y formación, Campaña tenencia responsable de animales, Campaña tenencia responsable de animales EMT y Campaña publicidad en Popular TV Málaga. No obstante la denominación, en ninguno de estos supuestos consta la realización de las actuaciones propias de una campaña de publicidad institucional, tales como la planificación de las actuaciones a emprender con selección de los medios para ello, valoración económica de la misma, logros a obtener, control o seguimiento de éstos etc.
- En relación con los contratos menores que constituyen la casi totalidad de la contratación comunicada cabe señalar lo siguiente: el 45% corresponde a publicidad institucional sin especificación del concreto objeto para el que se realizan; el 33% se refiere a la impresión de folletos y carteles; el 12% a publicidad de campañas anuales, que como en el caso de los procedimientos negociados, mencionados anteriormente, adolecen de falta de constancia de las actuaciones propias de las mismas; y el 10% restante corresponde a la adquisición de material publicitario (vallas, papel para impresión) y otros suministros varios, de carácter auxiliar a lo que es el contrato de servicios de publicidad institucional.

IV.1.4. Ayuntamiento de Sevilla

Se ha comunicado la realización de 217 contratos durante los tres ejercicios objeto de fiscalización, por importe total de 10.152.268,70 €.

Del análisis de la comunicación efectuada resulta lo siguiente:

- De la totalidad de las contrataciones efectuadas, 55 se han efectuado por concurso y 17 por procedimiento negociado, teniendo 93 la consideración de contratos menores. Los 52 expedientes restantes son prórrogas, convenios o están sin especificar.
- Los procedimientos negociados comunicados alcanzan importes que oscilan entre 14.848 y 60.000 €.
- El importe de los concursos oscila entre 4.023 € (Campaña Informativa Recogida Selectiva de Residuos, para la empresa pública Limpieza Pública y Protección Ambiental de Sevilla, S.A. Municipal) y 739.125 € (Organización y Desarrollo de la V Conferencia Europea de Ciudades y Villas sostenibles, para el Servicio de Protección Ambiental).

IV.1.5. Ayuntamiento de Valencia

Se ha comunicado la realización de 161 contratos durante los tres ejercicios objeto de fiscalización por importe total de 7.867.644,63 €, los cuales tienen esencialmente los siguientes objetos:

- Cuñas publicitarias en diversos programas radiofónicos y de televisión
- Impresión, encuadernación y distribución de folletos, carteles, catálogos y cartas, relativos a diferentes campañas publicitarias.

- Inserción de publicidad en periódicos y revistas
- Actuaciones publicitarias en relación con el pago de impuestos.
- Campañas publicitarias (así denominadas) relativas a Fallas, Navidad, Semana Santa Marinera, Declaración de la Lonja Patrimonio de la Humanidad, Expojove, Conoce tu nueva Valencia, Feria de julio etc. Entre ellas destaca por las distintas actuaciones que abarca la Campaña promoción Comercial de los Mercados municipales de Valencia.

Respecto al tipo de procedimiento contractual y cuantía debe señalarse lo siguiente:

- Se han comunicado 11 procedimientos licitatorios tramitados y adjudicados como concursos, cuyos importes oscilan entre 9.390,13 € -relativo a un contrato de concesión administrativa del Complejo Deportivo Cultural Abastos- y 1.242.800 € –en relación con el Servicio de Comunicación Integral de Imprenta para el Organismo Autónomo Municipal Palau de la Música, Congresos y Orquesta de Valencia–.
- Se han comunicado 11 procedimientos negociados sin publicidad que alcanzan importes que oscilan entre 11.107,17 € y 33.000 €.
- El resto de las actuaciones contractuales comunicadas corresponden a *contratos menores, pagos contra factura, reconocimientos extrajudiciales de crédito y órdenes de pago a justificar y posterior presentación de facturas por distintos proveedores*, todas por importe inferior a 9.000 €. Esta circunstancia se debe a la forma de gestión de la publicidad efectuada por el Ayuntamiento que asume la intervención directa con los diferentes proveedores en el seno de las denominadas campañas publicitarias. Así, determinado un importe máximo para sufragar cada una de las citadas campañas, se habilita a un determinado personal municipal, para que a través de anticipos de caja, se encargue de abonar los importes de los concretos contratos menores correspondientes a las distintas actividades o suministros integrantes de las campañas.

IV.1.6. Ayuntamiento de Zaragoza

Se ha comunicado la realización de 41 contratos durante los tres ejercicios objeto de fiscalización, por importe total de 4.077.478,67 €. 20 contratos, por un importe de 2.210.876,66 €, corresponden al Ayuntamiento; otros 20, por importe de 1.854.817,02 €, son del Patronato de Turismo; y el contrato restante, por importe de 11.829,99 €, pertenece a Zaragoza Deporte Municipal, S.A.

Del análisis de la comunicación efectuada resulta lo siguiente:

- De la totalidad de las contrataciones comunicadas 20 se han efectuado por concurso y 8 por procedimiento negociado, teniendo 9 la consideración de contratos menores y existiendo también 3 convenios y un expediente de patrocinio.
- Los procedimientos negociados comunicados alcanzan importes que oscilan entre 17.999,72 y 182.398,40 €.
- El importe de los concursos oscila entre 29.000 € (Realización de estuche promocional para DVD) y 550.000 € (Agencia de publicidad e intermediación con medios de comunicación)

- Los 3 convenios que se celebran son los que a continuación se indican:
  - Convenio Plan Excelencia Turística (2005. 150.000 €)
  - Convenio Campaña publicitaria internacional (2006. 150.000 €)
  - Convenio Campaña publicitaria internacional (2007. 250.000 €)

IV.2 Análisis de la contratación atendiendo a los diversos aspectos relativos a las actividades de publicidad institucional y a las concretas fases de los procedimientos contractuales en que aquellas se articulan.

IV.2.1. Gestión de la actividad publicitaria

En el periodo fiscalizado, con la excepción del Ayuntamiento de Zaragoza, la estructura orgánica municipal incluye servicios específicos o gabinetes de prensa para la coordinación y homogeneización de las actividades publicitarias de las distintas áreas municipales e, incluso, de las empresas y organismos autónomos dependientes, de forma que la determinación de prioridades, información sobre medios de comunicación mas idóneos a los objetivos a obtener y destinatarios previstos y la relación directa con cada uno de los citados medios debería provenir de ellos.

Sin embargo, se ha observado en algunos casos que, si bien se mantiene la centralización en un concreto servicio, se procede, por éste o por otras áreas municipales, a tramitar un procedimiento licitatorio para adjudicar un contrato de mediación con los medios de comunicación a una empresa privada, durante un periodo de tiempo que puede alcanzar los cuatro años, correspondiendo a ésta, a cambio de un determinado porcentaje de comisión, relacionarse con tales medios para proceder a las inserciones publicitarias determinadas por el Ayuntamiento, sin que conste, en estos supuestos, un estudio previo a la tramitación contractual que justifique debidamente la necesidad o conveniencia de acudir a una agencia mediadora, así como el importe económico que representa tal contratación respecto al coste de la actuación directa de los servicios o gabinetes municipales con cada uno de los medios publicitarios.

Esta circunstancia se observa en el Ayuntamiento de Barcelona cuando se actúa a través de una previa "homologación de proveedores", situación que se analiza en otro apartado de este informe; y en el Ayuntamiento de Madrid, en relación con los siguientes supuestos:

- Hasta el ejercicio de 2007, el Ayuntamiento gestionaba directamente con tales medios las inserciones publicitarias, a través de la gestión centralizada implantada en 2004 en la Dirección General de Medios de Comunicación.

  Sin embargo, a partir del ejercicio de 2007 se decide tramitar un concurso para adjudicar el *Servicio de Mediación e Inserción de Publicidad en Micromedios*[5] a efectos de intermediar con éstos ordenando las inserciones publicitarias que determine el Ayuntamiento. Esta contratación

[5] Publicaciones impresas, periódicas y gratuitas que contienen información de interés para los ciudadanos.

abarca la inserción de anuncios en un total de 15 micromedios[6], que incluyen los anteriormente contratados directamente por el Ayuntamiento y otros nuevos aunque ya existentes en los anteriores ejercicios, siendo la retribución prevista para el adjudicatario un porcentaje del importe de las inserciones publicitarias que efectúe.

Se establece un presupuesto de 1.400.000 € que se calcula atendiendo al número estimado de inserciones a publicar y el coste de ellas según los precios aprobados para los contratos vigentes en 2006 y las tarifas oficiales de los distintos micromedios, con un máximo importe previsto por el Ayuntamiento. Sin embargo, la previsión de tarifas que efectúa el Ayuntamiento supone un notable incremento respecto de la empleada durante el ejercicio 2006 con los diferentes micromedios.

Respecto a la idoneidad de esta actuación contractual cabe reseñar lo siguiente:

1º. No consta haberse efectuado un análisis y estudio previo que justifique la necesidad y conveniencia de la contratación de una empresa intermediaria entre el Ayuntamiento y los distintos micromedios, máxime cuándo dicha intermediación supone el abono de una comisión del 7% por parte de aquél.

2º. No consta informe relativo a la necesidad y conveniencia de incluir en el objeto del contrato la totalidad de los micromedios recogidos teniendo en cuenta que algunos de ellos abarcan en su divulgación los 21 distritos madrileños.

3º. No consta un informe justificativo de los precios máximos fijados sobre las tarifas oficiales de los micromedios ni indicación alguna sobre el tanto por ciento de comisión admisible a efectos de no desvirtuar aquellos, por lo que no cabe valorar si con la intermediación el Ayuntamiento obtiene una ventaja económica con respecto a los procedimientos negociados efectuados en anteriores ejercicios, máxime cuando el propio contrato establece la posibilidad de que el Ayuntamiento pueda contratar, excepcionalmente, de forma directa la inserción en medios distintos de los que constituyen el objeto de aquel.

– La contratación efectuada por el Área de Gobierno de Las Artes del Ayuntamiento de Madrid como excepción al sistema general de contratación de la actividad publicitaria del Ayuntamiento mediante la gestión centralizada, a la que se ha hecho referencia, establecida desde junio de 2004

  Con arreglo a su normativa reguladora, las distintas Áreas municipales pueden contratar con independencia de la gestión centralizada, con carácter excepcional y siempre que se motiven debidamente las causas especiales para ello y se autorice por el Vicealcalde.

[6] Tales micromedios son los siguientes: Distrito Villaverde, Gaceta del Buen Retiro, El Distrito (su divulgación abarca todos los distritos municipales), Gacetas locales (su divulgación abarca todos los distritos municipales) Guía de Aluche, Informativo Moratalaz, Vaguada.net, Madrid por Distritos (su divulgación abarca todos los distritos municipales), Madrid Sureste, Página del Distrito, Plácet, Santa Eugenia, Tetuán 30 días, Valle del Kas y Madridiario.es.

Dentro de esta contratación independiente cabe destacar cuatro expedientes cuyo objeto es atribuir la mediación con los medios de comunicación a una determinada empresa a cambio de un porcentaje sobre el precio de la inserción: *Contrato de Servicio de Publicidad de Cartelera Diaria de las actividades programadas por el Área de Gobierno de Las Artes* (desde el 1 de junio a 31 de diciembre de 2006), *Contrato de Servicio de Publicidad de Cartelera Diaria de las actividades programadas por el área de Gobierno de Las Artes en los periódicos ABC, El País, El Mundo y La Razón* (desde el 1 de agosto de 2007 a 31 de diciembre de 2008), *Contrato de Servicio de mediación, inserción y seguimiento de la difusión de la publicidad del Área de Gobierno de Las Artes* (desde el 1 de enero de 2007 al 30 de junio de 2007) y *Contrato de Servicio de mediación, inserción y seguimiento de la difusión de la publicidad del Área de Gobierno de Las Artes* (desde el 1 de enero de 2007 al 30 de abril de 2008).

Además de las irregularidades de carácter general que presentan los cuatro expedientes a los que nos referiremos, debe reseñarse que tampoco resulta justificada la necesidad de que sea un tercero el encargado de efectuar las inserciones publicitarias ni suficiente la motivación justificativa de la urgencia de la contratación limitándose a señalar el Área de Las Artes, respectivamente para el primer y segundo contrato, lo siguiente:

1. *La inserción en la cartelera diaria de la programación cultural (…) organizados por este Área, en periódicos de gran tirada nacional, es una actividad absolutamente necesaria para el conocimiento puntual del contenido de la programación, días, horarios, intérpretes, etc.*

   Dado que la presente contratación debe estar adjudicada a 1 de junio del presente año (2006), y con la antelación suficiente para que la empresa adjudicataria organice la prestación del servicio, considerando el elevado volumen de cartelera diaria a realizar (...) y la complejidad administrativa de la tramitación del expediente, (...) se aprecian razones suficientes para tramitar el expediente con urgencia.

2. *(...) la extensa programación del Área y la complejidad de comprobar las órdenes de inserción de todas las actividades del Área, de forma diaria y en cada uno de los periódicos, lo que* requiere *personal especializado y destinado específicamente para esa tarea del que no dispone esta Área de Gobierno.*

Esta justificación no resulta coincidente con el objeto del contrato que es la mediación en la inserción de anuncios publicitarios previa orden del Área de Las Artes, tal como resulta de lo previsto en los pliegos del contrato anterior y del contrato cuya necesidad se justifica, sino que se refiere a una nueva prestación como es la comprobación de que las ordenes realizadas se han cumplido de conformidad.

Respecto al tercer y cuarto contrato referenciados, se señalan exactamente las mismas causas justificativas de la urgencia que se indicaron en el primer contrato de servicio de cartelera

diaria analizado, circunstancia que resulta relevante respecto al tercer contrato, teniendo en cuenta que la tramitación del expediente se realiza durante la vigencia de aquél y que su objeto guarda importante similitud con los de cartelera diaria, pues entre las prestaciones especificadas, se encuentran las inserciones de anuncios en prensa diaria edición nacional y edición Madrid y anuncios en cartelera en prensa diaria edición Madrid, en relación con las campañas publicitarias correspondientes a las obras, actuaciones, representaciones, conciertos y actividades en general del Área de Gobierno de Las Artes.

En relación con el Ayuntamiento de Zaragoza, como anteriormente se ha indicado, no consta durante el periodo fiscalizado la centralización en un único servicio o gabinete de prensa de toda la gestión publicitaria de las distintas áreas municipales y organismos dependientes del Ayuntamiento, a efectos de obtener una mayor homogeneización de las actuaciones y una mejor consecución de los objetivos perseguidos con ellas, mediante la determinación de la prioridad de unas sobre otras. No obstante tramitarse las correspondientes contrataciones a través del Servicio de Patrimonio, es cada área o Concejalía la que decide de forma independiente, con cargo al importe de las partidas presupuestarias que les son atribuidas, las actuaciones a realizar, lo que dificulta una racionalidad del gasto atendiendo a las distintas prioridades, así como un control a priori del mismo y favorece la existencia de diversas actuaciones para lograr objetivos coincidentes, que hubieran podido obtenerse mediante un número menor de aquellas.

Asimismo, y en relación con lo señalado respecto a los Ayuntamientos de Barcelona y Madrid, consta la tramitación por el Ayuntamiento de Zaragoza y adjudicación en el ejercicio de 2005, sin que se justifique la necesidad de acudir a una agencia intermediadora, ni el importe previsto para ello, la *Contratación de Agencia de Intermediación con los Medios de Comunicación.*

Por otra parte, con carácter particular debe destacarse la gestión efectuada en cuanto a la promoción exterior del Ayuntamiento durante el periodo fiscalizado, por parte del Patronato de Turismo y el Ayuntamiento.

– El citado organismo autónomo comunica la realización de tres convenios correspondientes a cada uno de los tres ejercicios: el primero relativo a un Plan de excelencia Turística y los otros dos correspondientes a Campañas Publicitarias Internacionales, por importes respectivos de 150.000 €, en los ejercicios 2005 y 2006, y 250.000 € en el ejercicio 2007.

– El Ayuntamiento, entre otros contratos, ha comunicado la realización en el ejercicio de 2006 de una Campaña de Promoción Exterior por importe de 228.641,74 € y una Campaña Institucional de Información, Comunicación y Publicidad por importe de 498.385 €; asimismo en lo que respecta al ejercicio de 2007, ha comunicado la realización de una Campaña de Promoción Exterior, por importe de 209.899,40 € y unas Acciones de Promoción de la Ciudad de Zaragoza por importe de 109.997 €.

De los datos reseñados se puede concluir un solapamiento teórico y práctico de funciones entre las dos Instituciones citadas, respecto a la promoción exterior del Ayuntamiento, lo que, además de una posible duplicidad o triplicidad de gastos para objetivos idénticos, dificulta el control de éstos, de los

objetivos a los que van dirigidas las distintas actuaciones y la valoración de los logros obtenidos, dado los distintos ámbitos administrativos en los que dichas instituciones operan.

IV.2.2 Aplicación presupuestaria de los gastos correspondientes a la publicidad institucional

La normativa vigente durante el periodo fiscalizado se encuentra en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 20 de septiembre de 1989 que fijó la estructura de los presupuestos de las Entidades locales, con carácter obligatorio para los presupuestos correspondientes a los ejercicios iniciados a partir de 1 de enero de 1992, en virtud de lo establecido en el artículo 148.1, de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL).

Así la aplicación por clasificación económica debe efectuarse en el Concepto 226 (Gastos diversos) Subconcepto 02. (Publicidad y Propaganda) relativo a los gastos de divulgación, y cualquier otro de propaganda y publicidad conducente a informar a la comunidad de los servicios de la entidad local.

Por otra parte debe destacarse que la Orden MEH 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades locales, de aplicación a partir de 1 de enero de 2010, ha introducido notables modificaciones sobre la regulación vigente anteriormente indicada, no sólo respecto a la extensión del objeto de la actividad sino al permitir otorgar la naturaleza de inversión a las campañas de esta naturaleza al indicar que *Las campañas de sensibilización y concienciación ciudadana que sean susceptibles de producir efectos en varios ejercicios se imputarán al artículo 64.*

El nuevo artículo 64 titulado *Gastos en inversiones de carácter inmaterial*, se refiere a los gastos realizados en un ejercicio, no materializados en activos, susceptibles de producir sus efectos en varios ejercicios futuros, campañas de promoción de turismo, ferias, exposiciones, estudios y trabajos técnicos, investigación y similares (...) o cualesquiera otros de esta naturaleza, relacionados con la actividad de la entidad local o sus organismos autónomos.

Partiendo de las premisas señaladas, debe indicarse que en todos los Ayuntamientos que constituyen el ámbito subjetivo de la fiscalización se ha realizado, efectivamente, la citada aplicación correspondiente al periodo fiscalizado, con excepción del Ayuntamiento de Zaragoza, dónde se efectúa, indistintamente a los Conceptos 226 y 227, sin que el presupuesto municipal contenga un Subconcepto relativo a Publicidad y Propaganda. Así consta la aplicación presupuestaria de los gastos correspondientes a las actividades publicitarias a los siguientes subconceptos:

– 226.20: “Inserción de anuncios oficiales a cargo del Ayuntamiento”.
– 226.90: “Stands ferias y Congresos”.
– 226.91: “Promoción Exterior”.
– 226.92: “Distribución DVD”.
– 227.90: “Información Municipal”.

No obstante lo expuesto, la propia naturaleza de la publicidad institucional permite caracterizarla por la búsqueda de permanencia en los efectos de sus campañas frente a la puramente comercial o mercantil, cuya característica sustancial se encuentra en el impacto intenso e inmediato que permita situar el producto o servicio dentro de un mercado dinámico y, en consecuencia, variable y voluble. Por ello, la modificación introducida por la Orden MEH 3565/2008, de 3 de diciembre en la estructura presupuestaria de las Entidades locales debiera acoger un nuevo y concreto Subconcepto, dentro del artículo 64, en el que se recogieran los créditos previstos específicamente para la inversión en Publicidad institucional; asimismo debiera modificarse el Subconcepto 02 del concepto 226 (Publicidad y propaganda) sustituyéndolo por dos nuevos subconceptos que de forma nítida permitan separar la publicidad de la actividad administrativa y la de la actividad económica, sin perjuicio de mantener el contenido del subconcepto 03 que acoge los créditos destinados, exclusivamente, a la publicación en Diarios oficiales.

IV.2.3. Diseño y proyección de las actuaciones publicitarias

IV.2.3.1: Rasgos generales

Las actuaciones integrantes de la publicidad institucional, por su propia finalidad, deben ser articuladas a través de campañas publicitarias dirigidas al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitando el ejercicio de sus derechos y promoviendo el cumplimiento de sus deberes. En orden a la información que se quiere suministrar a los ciudadanos, la campaña publicitaria exige una planificación previamente definida que conlleva los siguientes pasos:

a) Determinación de la necesidad de la realización de la campaña y presupuesto disponible.

b) Planificación estratégica en base al análisis de las necesidades a cubrir y de variables como público objetivo al que va dirigida la campaña, ámbito espacial, periodo y duración, a efectos de recomendar la mejor estrategia para la consecución de los objetivos de la campaña, esto es, maximizar la cobertura y la rentabilidad y conseguir una frecuencia óptima de recuerdo de campaña y su mayor notoriedad. Dicha planificación contiene tres partes diferenciadas:

   - Diseño de la imagen general de la campaña para posteriormente realizar los elementos de publicidad exterior (mupis, opis[7], banderolas...) y las adaptaciones de las inserciones que se incluyan en el plan de medios.
   - Planificación de medios (audiovisuales e impresos) a contratar que, con arreglo al presupuesto disponible, permita una mejor ejecución de la campaña publicitaria, para lo cual se analiza la información que, respecto de cada uno de ellos, proporcionan las

[7] El MUPI es un soporte publicitario que aprovecha el espacio disponible en un elemento de mobiliario urbano con otro fin, como quioscos, marquesinas, contenedores de reciclaje, etc. y el OPI es un soporte específico para fines publicitarios.

principales Centrales de Medios, en relación con tiradas y difusión de medios impresos, audiencias, GRP,s[8] o costes de impacto etc.

- Planificación de la producción de material publicitario para la campaña, como suministro de papel, impresión de folletos, carteles, lonas etc.

c) Seguimiento y control de la consecución de los objetivos y de la eficiencia y eficacia de la contratación efectuada.

Durante la vigencia de cada campaña debe realizarse un seguimiento y control permanente para verificar que el Plan de Campaña se está cumpliendo de forma adecuada, para lo cual debe nuevamente distinguirse entre el plan de medios y el plan de producción:
El plan de medios y los contratos relativos a medios deben someterse a los siguientes controles:

- Comprobación periódica de la emisión/inserción prevista de cualquier pieza publicitaria la realización efectiva de la misma, el nivel de calidad de la emisión/inserción, la audiencia/lectores obtenidos, la coincidencia entre lo emitido/publicado y lo comprado y que el horario o formato comprado es efectivamente el emitido o publicado.
- Las actuaciones en medios audiovisuales deben justificarse mediante los oportunos certificados oficiales de emisión expedidos por las cadenas de televisión, emisoras de radio y portales de Internet.
- Las inserciones en medios impresos deben controlarse mediante sus correspondientes soportes físicos: periódicos, revistas, suplementos.

El Plan de desarrollo de imagen y producción y sus correspondientes contratos exige un control de cada una de sus fases: control presupuestario, supervisión del diseño, coordinación de entrega y distribución, etc.

e) Al final de cada campaña debe realizarse un informe que recoja los datos cuantitativos (coste final de la campaña, relación de piezas gráficas, tiradas, distribución...) y cualitativos (valoraciones finales sobre la estrategia de comunicación utilizada) resultantes de aquella.

[8].*GRP o Gross Rating Point es una* ***medida del impacto que ha alcanzado una campaña****. Los GRP's se obtienen de multiplicar dos factores denominados frecuencia y cobertura. Las tres medidas se calculan sobre un universo compuesto por la totalidad de individuos que se han definido como público objetivo de una publicidad en concreto.*

IV.2.3.2: Aspectos específicos del desarrollo de las campañas

El análisis de la contratación comunicada, con excepción de la "Campaña del agua del Atabal" de Málaga y las campañas publicitarias realizadas por el Área de Las Artes del Ayuntamiento de Madrid, pone de manifiesto que las "campañas" comunicadas carecen de los requisitos propios de las mismas por las razones que a continuación se exponen:

a) "Campañas" cuyo objetivo resulta ajeno a la finalidad de la publicidad institucional.

Así resulta en determinadas campañas realizadas por las siguientes entidades fiscalizadas:

- Ayuntamiento de Barcelona

Las denominadas campañas *Nadal* y *Comunicaciones diversas*, según se desprende de los actos justificativos de la contratación, tienen por finalidad la transmisión de una calificación positiva de la realidad municipal antes que la traslación de esa realidad municipal para su calificación por la ciudadanía[9].

Las denominadas Campañas Diversas carecen de una mínima justificación de la necesidad pública a satisfacer con las diversas campañas más allá de poner en público conocimiento que el Ayuntamiento realiza actividades.

[9] En relación con la primera campaña la Dirección General de Comunicación informa y justifica la contratación en los siguientes términos: *El Pla d'Actuació Municipal són quatre anys, encara que el seu marc estratègic és molt més ampli, ja que va arrencar del procés de transformación que la ciutat ha viscut durant els darrers anys, i la seva projecció, per tal de configurar un model de ciutat de qualitat, competitiva, oberta, social i lider dins el seu àmtit territorial que és l'europeu i mediterrani.*

Barcelona està tenint un creixement sostingut molt important, com a ciutat cap davantera, en la creació d'equipaments, millora del medi ambient, obres d'urbanització, ciutat de negocis, per incrementar la millota de la seva qualitat. Hem d'obrir les nostres portes pel coneixement de tothom. A través de les camapnyes Publicatàries es realitza la comunicación corresponent per assolir aquests objectius.

Respecto a la segunda campaña la citada Dirección General señala lo siguiente: *La Direcció de Comunicació Corporativa i Qualitat, és qui ha d'encarregar se de la gestió de dita comunicación ordenant el diversos anuncis i campanyes a premsa, ràdio, televió i altres mitjans alternatius. En aquest cas la campanya Operació Nadad ha de_servir per a demostrar, un cop més, que l'Ayuntament de Barcelona té clar com ha de funcionar la ciutat en el dia a dia, i més en aquestes èpoques tant especials, que l'Ayuntament de Barcelona, per a poder demanar la col-laboració dels seus ciutadans i visitants, ha de posar primer tots els elements, i fer-ho saber a tots els ciutadans, perquè es poguí assolir l'èxit i el bon funcionament.*

En ningún momento se ha remitido el objetivo documentado de los fines perseguidos con la campaña y la previsión a lograr con ella.

Respecto a la campaña Barcelona Comerc en Barris tiene como finalidad fomentar el consumo de los ciudadanos en los comercios de barrio, sin que pueda justificarse esta directa intervención municipal en derivar el consumo a un determinado tipo de comerciantes frente a otras opciones existentes en el mercado, lo que pudiera atentar contra la libre competencia.

- Ayuntamiento de Zaragoza

Respecto a la Campaña Institucional de Información, Comunicación y Publicidad la actuación publicitaria consiste en la realización de una *Campaña que ayude a transmitir a los ciudadanos de manera adecuada los valores derivados de la transformación de la ciudad vinculada a la preparación y organización de la Exposición Internacional de 2008.*

No resulta, por tanto, la finalidad perseguida congruente con la que es propia de la publicidad institucional, -proporcionar una información de interés general a la ciudadanía- sino que se pretende modular con carácter positivo la valoración por parte de ésta de determinadas actuaciones municipales en relación con el evento referido.

Esta consideración resulta reforzada por la propia documentación justificativa del contrato, al indicar expresamente lo siguiente:

> *"Pocas oportunidades tiene una ciudad, en su larga historia, para conseguir una transformación tan importante en tan corto espacio de tiempo. Estas transformaciones palpables luego como beneficios en la vida cotidiana, implican sin embargo, molestias, recelos, comparativas, etc. y, también, una crítica constante en los medios de comunicación que exaspera a los ciudadanos.*
>
> *Las campañas de "ciudadanía", para triunfar, deben aportar una Visión de Futuro; un Proyecto de Ciudad y eso sólo se consigue cuando los ciudadanos, haciéndose partícipes de la transformación, crean un sentimiento de pertenencia y un orgullo por lo que se está haciendo. Y estos sentimientos deben prevalecer sobre las molestias que soportan durante el proceso de transformación. Además hay que enfatizar que el objetivo principal de toda la transformación es para que la ciudad gane en infraestructuras, pero sobretodo que también hay un importantísimo programa de mejoras barrio a barrio. Conocer todo lo que se está haciendo con este detalle forma parte del programa de comunicación.*

b) "Campañas" cuyo desarrollo no se ajusta a las fases y requisitos técnicos previstos legalmente, como se aprecia en determinadas campañas de las siguientes entidades:

- Ayuntamiento de Barcelona

La campaña Civisme Platge tiene por objeto actuaciones publicitarias para promover un comportamiento cívico en las playas. La planificación de la campaña se encuentra predeterminada y no es objeto de negociación, que queda reducida a determinar los descuentos que se ofertan por los proveedores homologados para las inserciones en cada una de los medios.

Debe destacarse que no se explicita la razón ni las circunstancias determinantes de la distribución de la presencia de la campaña en los medios, que en todo caso pudiere contravenir el contenido de la Ley 18/2000 del Parlamento de Cataluña, por cuanto la inserción de la publicidad prevista no parece que haya sido distribuida con criterios de implantación social y atendiendo a la difusión del correspondiente medio informativo, ni tan siquiera que haya considerado especialmente a los medios de comunicación locales y comarcales.

No consta tampoco que se haya considerado específicamente el destinatario de una campaña dirigida a promover el comportamiento cívico en las playas. De la distribución de medios realizada se desprende que el sujeto al que se dirige la campaña municipal es un ciudadano, espectador de TV catalana y lector de La Vanguardia o El Periódico, excepcionalmente se dirige a quienes son lectores de prensa gratuita o deportiva y se excluye a los que siguen los medios de comunicación locales en sentido estricto, escuchan la radio, o no consumen medios de comunicación.

Respecto a las denominadas *Campañas Diversas* no consta documentación acreditativa del resultado final obtenido con las actuaciones realizadas, más allá de la relativa al gasto realizado, lo que manifiesta la ausencia de una valoración de eficacia y eficiencia y aun de economía de las citadas actuaciones.

- Ayuntamiento de Málaga

En relación con las campañas: *Campaña divulgación y formación, Campaña tenencia responsable de animales, Campaña tenencia responsable de animales EMT y Campaña publicidad en Popular TV Málaga* no consta, en ninguna de ellas, la realización de las actuaciones propias de una campaña de publicidad institucional, tales como la planificación de las actuaciones a emprender con selección de los medios para ello, valoración económica de la misma, logros a obtener, control o seguimiento de éstos etc.

- Ayuntamiento de Valencia

Las denominadas campañas publicitarias realizadas por el Ayuntamiento se ejecutan a través de múltiples contratos menores para cada una de ellas, de forma que determinado un importe máximo para sufragar cada una de ellas, se habilita a un determinado personal municipal, para que a través de anticipos de caja, se encargue de abonar los importes de tales contratos correspondientes a las distintas actividades o suministros integrantes de las campañas.

Estas campañas presentan las siguientes particularidades:

1º. No se desarrollan mediante el procedimiento previsto en la propia normativa autonómica. Así, no puede predicarse de ninguna de estas campañas el cumplimiento de las exigencias contenidas en la propia Ley 7/2003, de 20 marzo, de Publicidad institucional de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 7 exige que, para la determinación de los medios de difusión a emplear, se tenga en cuenta, en particular:

a) las características de los destinatarios de la publicidad.

b) el ámbito e implantación territorial y social y el nivel de difusión o audiencia de los diversos medios.

c) el coste de las inserciones publicitarias.

d) y otros criterios análogos que contribuyan a la óptima consecución de los fines mencionados anteriormente.

2º. No se procede a realizar un estudio valorativo de los gastos y objetivos conseguidos a efectos de afianzar la economía, eficacia y eficiencia para las campañas siguientes, en el sentido de mantener o sustituir el sistema de gestión en beneficio de una mejora económica o prestacional para los intereses generales pese a reiterarse las citadas campañas publicitarias ejercicio tras ejercicio.

Tal circunstancia se observa en las campañas relativas a Feria de julio 2005, 2006 y 2007 y Fallas 2005, 2006 y 2007, resultando especialmente relevante atendiendo a los significativos importes que alcanzan el conjunto de los contratos menores en cada una de estas denominadas campañas.

- Ayuntamiento de Zaragoza

En relación con las dos Campañas de Promoción Exterior para los ejercicios 2006 y 2007, se aprecia una ausencia de planificación fundamentada en la documentación justificativa de la necesidad de la actuación publicitaria, objetivos a culminar y sistema de valoración de los logros obtenidos con la contratación, así como de informe económico que a tenor de lo anterior fundamente el importe presupuestado.

Como consecuencia de la fiscalización en curso, el Ayuntamiento informa al respecto lo siguiente: *Se planteó una campaña basada en el medio TV como medio básico, apoyado por prensa y revistas especializadas. El mensaje desarrollado en un Spot de 20" El ámbito de difusión fueron las provincias limítrofes, en las conexiones autonómicas de TVE: Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao. Asimismo, la Comunidad de Aragón con el canal autonómico Aragón Televisión.*

Se accedió a una población de unos 20 millones de habitantes que supone el 44,5 % del total nacional.

c) Otras circunstancias temporales, objetivas o finalistas:

Además de lo expuesto en relación con las denominadas campañas publicitarias, debe destacarse que la mayoría de las actuaciones comunicadas al Tribunal no se articulan en aquellas, sino que se presentan como actuaciones aisladas e inconexas para un determinado momento, que, en algunos casos, exceden del ámbito propio de la publicidad institucional, bien porque su finalidad excede de la de ésta, bien porque su carácter es mercantil, o de publicidad oficial exigida por ley o tiene como destinatario o usuario al propio Ayuntamiento y no a los ciudadanos.

Así se aprecia en los siguientes supuestos, respectivamente:

- Contratación de la sociedad municipal del Ayuntamiento de Barcelona, Serveis Funeraris de Barcelona, S.A. para la publicación de esquelas en diferentes periódicos (Avui, La Vanguardia, El Punt y El Periódico).
- Contratación del Ayuntamiento de Madrid del *Servicio de Mediación e Inserción de Publicidad en Micromedios* para un plazo de enero a diciembre de 2007, cuyo objeto conforme se expone en el expediente contractual excede del concreto servicio a los ciudadanos, propio de la publicidad institucional, al incorporar la necesidad de efectuar también una propaganda del Ayuntamiento. Así se indica: *Con este contrato se pretende dar cumplimiento a uno de los objetivos del Área de Coordinación Territorial, la potenciación de los distritos y la difusión de sus equipamientos, actividades y servicios, con la doble finalidad de comunicar e informar al ciudadano sobre los servicios que el Ayuntamiento pone a su disposición a través de los distritos para la atención y satisfacción de sus demandas y necesidades, así como para reforzar la imagen del Ayuntamiento de Madrid como institución próxima a los ciudadanos.*
- La *Contratación de Agencia de Intermediación con los Medios de Comunicación* del Ayuntamiento de Zaragoza cuyo objeto *es "tramitar la contratación de los servicios especializados de una agencia de publicidad para la gestión de la publicidad obligatoria y no obligatoria fuera de campañas (...) Se entiende por publicidad obligatoria la generada por la administración de la Entidad Municipal como cumplimiento de la norma legal"*.

- *Contratación de Servicios Informativos de la Agencia EFE,* por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo objeto es *"obtener de la agencia EFE, con destino al Gabinete de prensa, su servicio informativo de EFE Nacional, EFE Aragón Texto y, mediante clave personalizada, el acceso del servicio de noticias Regional habilitado en el Servidor de Agencia EFE, denominado EFE Aragón Internet*"; y contratación del Servicio de resúmenes de prensa, radio y televisión, también del Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo objeto es *"la prestación del servicio de elaboración de un resumen diario de prensa, radio y TV en soporte electrónico, y la gestión y el mantenimiento de una base de datos actualizada que recoja los citados resúmenes para uso exclusivo del Ayuntamiento de Zaragoza"*.

IV.2.4. Vehiculización de la publicidad institucional

IV.2.4.1. Convenios de colaboración, patrocinios.

Son diversos los sistemas mediante los que se manifiesta la publicidad institucional, tal y como se ha expuesto, y también las formas jurídicas adoptadas para conseguir la satisfacción de la necesidad pública que ese tipo de publicidad constituye. A estos efectos, las entidades públicas han adoptado técnicas dirigidas a permitir la utilización de elementos integrantes de su imagen institucional mediante su vinculación a la imagen corporativa de terceros interesados en beneficiarse de esta vinculación. Asimismo se han empleado estas técnicas en sentido inverso, cuando es la entidad pública quien considera de interés vincular su imagen institucional con determinadas actividades desarrolladas por terceros o con la imagen de éstos

Las técnicas de relación que exigen las nuevas modalidades de publicidad requieren, para su más perfecto desarrollo en el ámbito público, la sustitución de la acción pública mediante subvención o el contrato -sistemas tradicionales de promoción de la actividad privada tan propios de la función pública de fomento o de la utilización de medios privados para la satisfacción de necesidades públicas-, por la imagen de esa acción mediante otros instrumentos que proporcionan una imagen solidaria, generosa, proactiva, colaboradora –alejada de la noción de autoridad y de lucro mercantil–. El empleo de estas técnicas supone desvirtuar la finalidad de la publicidad institucional, a la que se desvincula del ciudadano como receptor analítico de información servicial para vincularla con quien es considerado sujeto pasivo meramente receptor de unos valores que se presumen insitos en el soporte utilizado, de forma que el medio empleado deviene mensaje.

De la información remitida se desprende que son los Convenios de Colaboración y Patrocinios de actividades, los medios mediante los que se manifiestan estas nuevas técnicas. Respecto de los Patrocinos, cabe observar que las entidades municipales asumen, indistintamente, la condición de patrocinador o patrocinado, tal y como se expone a continuación.

El Ayuntamiento de Barcelona ha informado de la suscripción de diversos Convenios resultando especialmente relevantes los que a continuación se indican:

- Convenios del Institut Municipal d'Educació (2005, 2006 y 2007) para la realización de cápsulas publicitarias (25.520, 26.420 y 26.948,40 €, respectivamente).
- Convenio de colaboración de 22ArrobaBCN, S.A. para realizar el evento Global Peer Avards dentro del marco del Mobile World Congress 2008 (15.000 €).
- Convenio de colaboración de 22ArrobaBCN, S.A. para definir las tareas a desarrollar por el 22@Network (10.000 €).
- Convenios de Barcelona Activa, S.A. (2005, 2006 y 2007) con Ediciones Primera Plana para la colaboración y divulgación de programas y actividades (139.142, 99.320 y 98.400 €, respectivamente).
- Convenio de Barcelona Activa, S.A. con Grupo Recoletos para colaboración en desarrollo de acciones de divulgación (19.195 €).

Además, el Instituto Barcelona Cultura comunica la realización de un Contrato de Patrocinio con Editorial Primera Plana S.A., en el que se incorporan una serie de contraprestaciones de publicidad que dificultan la distinción entre patrocinador y patrocinado, en el sentido previsto en el artículo 24 de la Ley General de Publicidad, según el cual *El patrocinado, a cambio de una ayuda económica se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador*. De esta forma, el patrocinador (Ed. Primera Plana) se obliga a difundir la programación del Festival en El Periódico; editar el Programa del Festival y encartarlo en diario, con 300.000 ejemplares; Monográfico sobre el Festival de ½ página diaria; inclusión en la Cartelera de El Periódico de los eventos programados; inclusión del Banner del GREC en la WEB de El Periódico. Todo ello se valora en 356.000€. Por su parte, el Patrocinado (Instituto Cultura Barcelona) se obliga, entre otras prestaciones, a la entrega gratuita o a precio reducido de entradas; a la cesión de uso de los derechos de imagen del 29º Festival GREC. Pero, además, el patrocinado asume la adquisición de publicidad adicional a precio de tarifa por importe de 10.000 € más IVA; igualmente el Instituto Cultura Barcelona asume la facturación de 30.000 € más IVA por la adquisición de ejemplares de El Periódico de Catalunya a un precio del 50% del marcado en su portada, que serán depositados en el lugar que se indique. Sin embargo, el contrato celebrado por el Instituto en el seno del *Expte: 53/05: CAMPAÑA PUBLICITARIA GREC 2005,* por importe de 350.000€ y adjudicada con dos meses de antelación al Convenio, describía su objeto en la cláusula primera del pliego de condiciones generales incluyendo además de la producción y la difusión la ejecución de la campaña publicitaria del Festival Grec 05.

Por su parte, la sociedad Municipal Barcelona Serveis Municipales SA, ha comunicado la realización de un *Convenio de Colaboración con Ediciones Primera Plana (El Periódico)* cuyo objeto es regular la aportación de patrocinio en apoyo de la difusión que efectúa El Periódico de las actividades de BSM FORUM a cambio de las contraprestaciones que le ofrece BSM dentro de la campaña de publicidad del PARC del FÓRUM. La facturación remitida y emitida por Primera Plana, no precisa el servicio al que responde.

Por su parte, el Ayuntamiento de Sevilla comunica la celebración de diversos Convenios, de entre los que cabe señalar los siguientes:

- Convenio de colaboración entre el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla a través de la Delegación de Medio Ambiente y la Federación Española de Bebidas Espirituosas (ejercicio 2006 por importe de 44.544 €).
- Convenio de colaboración entre el Excmo. Ayuntamiento de Sevilla a través de la Delegación de Medio Ambiente y el Club Deportivo Salesianos San Pedro (ejercicio 2007 por importe de 50.000 €).
- Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Sevilla, a través de la Delegación de Fiestas Mayores, con la empresa Lesneros S.L., para la utilización de imágenes publicitarias "Ayuntamiento de Sevilla. Los Toros. Fiesta Mayor" en torno a la figura del diestro D. Eduardo Dávila Miura (ejercicio 2005 por importe de 19.787,35 €).
- Convenio de colaboración con la Asociación de Carreras de Caballos de Sevilla (ejercicio 2005 por importe de 20.000 €).

- Convenio de colaboración con la Asociación de Carreras de Caballos de Sanlúcar de Barrameda (ejercicio 2005 por importe de 9.000 €).
- Acuerdo de colaboración con la Sociedad Española de Radiodifusión (ejercicio 2005 por importe de 20.000 €).
- Convenio de colaboración con la Asociación de Carreras de Caballos de Sevilla (ejercicio 2006 por importe de 18.000 €).
- Convenio de colaboración con la Asociación de Carreras de Caballos de Sanlúcar de Barrameda (ejercicio 2006 por importe de 10.000 €).
- Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Sevilla y la Cadena COPE, para la celebración del 50 aniversario de la fundación de la misma (ejercicio 2005 por importe de 150.000 €).

Por último, el Ayuntamiento de Madrid ha comunicado como publicidad institucional la realización de diversos Convenios de colaboración. En la contratación comunicada destacan los Convenios de Colaboración con entidades deportivas[10], con objeto, fundamentalmente, de difundir la Candidatura Olímpica de Madrid. Así en el ejercicio 2005 constan 22 convenios de este tipo por importe de 8.590.183 €, en 2006 se efectuaron 7 convenios por importe de 5.501.374 € y en 2007 por importe de 5.553.650 € se celebraron 40 convenios de estas características.

Asimismo, destacan los convenios de patrocinio del Ayuntamiento con las sociedades que a continuación se citan para *difundir no sólo el deporte sino también la imagen de la Ciudad de Madrid de cara a la Candidatura Olímpica* o porque *la celebración en nuestra ciudad de esta prueba es de gran importancia para la Candidatura Olímpica de Madrid.*

a) Sociedad Madrid Trophy Promotion S.L. para la organización en la ciudad del torneo de tenis masculino "Master Series Madrid" para los ejercicios de 2005, 2006 y 2007 por importe total de 9.539.079 €[11].

b) Sociedad Unipublic S.A. para la celebración del Campeonato del Mundo de Ciclismo en Ruta para los ejercicios 2005, 2006 y 2007 por importe de 3.568.083 €[12].

Además, la Sociedad Municipal Madrid Arte y Cultura realizó durante el ejercicio 2005, por encomienda de gestión del Ayuntamiento, un contrato de patrocinio con el diario El País para promocionar el evento cultural XXII Festival de Jazz de Madrid entre el 1 y el 30 de noviembre de

[10] A título de ejemplo tales entidades las constituyen las Reales Federaciones Españolas de Badminton, Baloncesto, Fútbol, Boxeo, Pentatlón, Deportes de invierno, Remo, Tenis y el Comité Olímpico Español.

[11] El desglose es el siguiente: 2005 un importe de 1.962.720€; 2006 con un importe de 3.931.282 € (distribuidos en dos convenios de 1.962.720 y 1.968.562 €) y 2007 por cuantía de 3.635.077 € (distribuidos en dos convenios de 1.666.515 y 1.968.562 €).

[12] Con el siguiente desglose: 3.282.083 € para 2005 y dos importes de 143.000 € para cada uno de los ejercicios de 2006 y 2007.

2005, con las siguientes condiciones, muy similares a las ya expuestas respecto del contrato de patrocinio suscrito entre el Instituto Barcelona Cultura y Editorial Primera Plana S.A.:

> El Patrocinador (El País), que lo es en exclusiva entre los medios escritos, tendrá presencia y mención específica destacada en la portada de todos los anuncios, programas, entradas, carteles y demás elementos de comunicación con su logotipo, que se editen del Festival; tiene derecho a incluir su logo en todas las campañas de publicidad que realice MACSA para promover el Festival, y a supervisar y aprobar cualquier campaña de publicidad que se realice con motivo del concierto e incluya su logo, así como a la presencia de sus representantes en los actos oficiales y ruedas de prensa de los conciertos.
>
> El Patrocinado (MACSA) debe efectuar un total de 6 inserciones en el periódico por importe de 32.000 € (sin IVA), que se abonará por transferencia bancaria, siendo ésta la única corriente monetaria que se deriva del Convenio y que, como se aprecia, fluye en sentido contrario al que sería propio de un patrocinio como el acordado.

IV.2.4.2 Contratos y Procedimientos contractuales utilizados

Del análisis de la documentación aportada deben destacarse dos circunstancias que contravienen lo previsto tanto en la normativa básica estatal como en la autonómica conforme a lo expuesto en el epígrafe relativo al ámbito legal de este Informe.

1.- Utilización de procedimientos contractuales que posibilitan una restricción de la libre competencia.

Se aprecia tal circunstancia en los siguientes supuestos:

- Homologación de proveedores que se configuran como adjudicatarios futuros de encargos puntuales de actuaciones publicitarias.

  El Ayuntamiento de Barcelona, tramitó durante 2003 el procedimiento correspondiente al expediente 1316/2003, de *Adopción de los tipos de los servicios de mediación, inserción y asesoramiento de la difusión publicitaria y de designación de la empresa para la utilización común y contratación centralizada*, para la contratación de servicios de publicidad homologados[13] siendo adjudicado a cinco empresas (con dos empresas suplentes) por Resolución del Gerente Municipal, adoptada el 4 de enero de 2004. La trascendencia de esta contratación deriva de la numerosa aplicación que de la misma se hace en la contratación comunicada.

  Del examen de la documentación remitida se desprende que dicho sistema por el cual se procede a la adjudicación de determinados servicios de publicidad a las cinco Centrales de Medios previamente seleccionadas, mediante procedimiento negociado sin publicidad, termina

[13] La creación de centrales de compra tan sólo se prevé respecto de las Entidades locales, en el artículo 188 de la LCSP, para las Diputaciones Provinciales sin perjuicio de que los ayuntamientos puedan adherirse a las centrales de aquéllas, de las Comunidades autónomas o del Estado.

por convertirse en el instrumento idóneo para eludir el cumplimiento de las normas sobre inserción de la publicidad institucional[14], que exige que la distribución entre los distintos medios se realice con criterios de implantación social y atendiendo a su respectiva difusión y en caso de dirigirse la información a un sector específico de la población, se apliquen y justifiquen los criterios de difusión que resulten más adecuados.

De esta forma, mediante estas adjudicaciones se oculta, tras la presunta objetividad predicable de las empresas prestadoras de estos servicios, bien la distribución injustificada entre los medios de las inserciones publicitarias, cuando éstas no están predeterminadas en los encargos, quedando reducida su intervención a la mera contratación de los espacios o soportes publicitarios en los términos indicados por las entidades contratantes; o bien la ausencia de una referencia específica acreditativa de cual haya sido el criterio determinante de la publicación en todos o algunos medios.

- Contratos atribuidos mediante procedimiento licitatorio a una única empresa para que actúe como agencia mediadora del Ayuntamiento con los medios de comunicación para instar inserciones publicitarias, lo que puede observarse en los siguientes supuestos:

  a) *Servicio de Mediación e Inserción de Publicidad en Micromedios* adjudicado por el Ayuntamiento de Madrid sin que conste haberse efectuado un análisis y estudio previo que justifique la necesidad y conveniencia de la contratación de una empresa intermediaria entre el Ayuntamiento y los distintos micromedios, máxime cuándo dicha intermediación supone el abono de una comisión por parte de aquél.

  b) *No resulta justificada tampoco la contratación de un tercero intermediario con los medios de comunicación en los cuatro expedientes analizados tramitados por el Área de Gobierno de las Artes del Ayuntamiento de Madrid: Contrato de Servicio de Publicidad de Cartelera Diaria de las actividades programadas por el Área de Gobierno de Las Artes, desde el 1 de junio a 31 de diciembre de 2006, Contrato de servicio de publicidad de cartelera diaria de las actividades programadas por el área de Gobierno de Las Artes en los periódicos ABC, El País, El Mundo y La Razón desde el 1 de agosto de 2007 a 31 de diciembre de 2008, Contrato de Servicio de mediación, inserción y seguimiento de la difusión de la publicidad del Área de Gobierno de Las Artes, desde el 1 de enero de 2007 al 30 de junio de 2007 y Contrato de Servicio de mediación, inserción y seguimiento de la difusión de la publicidad del Área de Gobierno de Las Artes,* desde el 1 de enero de 2007 al 30 de abril de 2008.

  c) En igual circunstancia incurren los siguientes contratos adjudicados por el Ayuntamiento de Sevilla: *Servicio de información en medios de comunicación de los diversos espectáculos del Área de Cultura, Servicio de información en medios de comunicación de los diversos espectáculos del Área de Cultura, excluyendo actividades teatrales, Servicio*

[14] Ley del Parlamento de Cataluña 18/2000, de 29 de diciembre.

de diseño*, impresión y distribución y promoción de actividades de Cultura, excluyendo actividades teatrales* y *Servicio de diseño, impresión y distribución y promoción de actividades del teatro Lope de Vega*, los cuatro adjudicados en febrero de 2006.

- Único adjudicatario de un concurso para la realización de toda actividad publicitaria municipal durante un determinado periodo de tiempo, normalmente superior a los 2 años.

  El Ayuntamiento de Zaragoza, en septiembre de 2005, sin justificación alguna sobre la necesidad de acudir a una empresa intermediadora, adjudicó la Contratación de Agencia de Intermediación con los Medios de Comunicación.

  El objeto del contrato, conforme señalan los Pliegos de Condiciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares, consiste en tramitar la contratación de los servicios especializados de una agencia de publicidad para la gestión de la publicidad obligatoria y no obligatoria fuera de campañas (...). Se entiende por publicidad obligatoria la generada por la administración de la Entidad Municipal como cumplimiento de la norma legal. La publicidad no obligatoria fuera de campañas son los espacios publicitarios como consecuencia de acciones destinadas a comunicar, de forma no continuada, actividades promovidas por el Ayuntamiento de Zaragoza o sus Sociedades Municipales.

- Adjudicación mediante procedimientos negociados sin publicidad, y sin justificación suficiente de los motivos que aconsejan este tipo de procedimientos. Así se ha observado en determinada contratación efectuada por las siguientes entidades:

  a) Ayuntamiento de Barcelona: la única justificación, sin referencia legal alguna, que ampara la adjudicación por procedimiento negociado de los expedientes que a continuación se indican, la constituye el fundamento de que *No es posible establecer criterios para valorar la creatividad y la idea de las campañas que se presenten.*

  Al respecto cabe señalar los siguientes expedientes:

  - *Campaña BCN Cultura adjudicado por importe de 299.547,17 €.*
  - *Barcelona COMERC en Barris. (Barcelona Comercio en los Barrios) adjudicado por* importe de 240.404,81 €.
  - *Producción y emisión programa de televisión china* con un importe de 500.000 €.

  b) Ayuntamiento de Málaga: Se adjudica por esta vía la Confección de la Guía de Congresos de Málaga por importe de 23.457,52 €.

2.- Actuaciones publicitarias ajenas a la finalidad propia de los servicios de publicidad institucional.

Se considera de forma directa tal circunstancia en los siguientes supuestos:

– Convenios de colaboración y/o patrocinio con entidades deportivas o determinadas empresas para publicitar eventos específicos, señalados en un anterior apartado de este informe.

Debe indicarse que tales patrocinios se configuran como contratos bilaterales y onerosos, a los que no son de aplicación el régimen jurídico del contrato administrativo de servicios ni el de las subvenciones, debiendo, asimismo, excluirse la posibilidad de atribuirles naturaleza administrativa especial, ya que su objeto no satisface de forma directa o inmediata una finalidad pública. Por este motivo, se articulan a través de convenios de colaboración, no como contratos privados de la Administración, esto es, como negocios jurídicos bilaterales celebrados por un ente jurídico público con otros entes jurídicos públicos o con personas físicas o jurídicas sometidas a derecho privado, regulados por derecho administrativo, que en virtud de la presencia predominante de la idea de colaboración en la consecución de un fin común de interés público, se encuentran excluidos del régimen general que para los contratos de la Administración establece el TRLCAP, actualmente LCSP, sometiéndose a un régimen jurídico especial designado en la propia Ley.

– Publicidad para dar a conocer determinados eventos previamente patrocinados

– Además de lo que acaba de indicarse en relación con los patrocinios debe señalarse la actuación efectuada por el Ayuntamiento de Madrid, que tras llevar a cabo un convenio con la empresa Madrid Trophy Promotion S.L. celebra un contrato de servicios de Puesta a Disposición de espacios publicitarios con ocasión del Master Series 2005, en el que se reservaba espacios publicitarios para la exhibición de publicidad institucional de Madrid, el ayuntamiento celebra un nuevo contrato de servicios, por importe de 115.632 €, para la puesta a disposición de nuevos espacios publicitarios con ocasión del Master Series 2005, al objeto de difundir a través de medios televisivos la marca Madrid.

V. PARTICULARIDADES DETECTADAS EN LAS DIFERENTES FASES DEL PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL

Con carácter previo al examen de las deficiencias advertidas en los procedimientos de contratación examinados, conviene reseñar las que presentaba la documentación remitida por el Ayuntamiento de Sevilla, respecto de los contratos Servicio de diseño, impresión y distribución y promoción de actividades de Cultura, excluyendo actividades teatrales (2006) y Servicio de diseño, impresión y distribución y promoción de actividades del teatro Lope de Vega (2006), en la que no sólo no se ha incorporado ordenadamente la documentación sino que incluso se remiten indistintamente facturas correspondientes a diferentes expedientes contractuales en que coincide la misma empresa adjudicataria. Asimismo, esas deficiencias se aprecian en la remisión de documentación relativa a la ejecución de los contratos para la Asistencia Técnica para la creación y desarrollo de l*a campaña de difusión y divulgación del plan especial de rehabilitación de zonas degradadas* (2005) y *Asistencia Técnica para la coordinación de la publicidad de las actuaciones programadas por la Gerencia* (2006), de forma que la documentación remitida resulta completamente dispersa y desordenada no siendo posible determinar cómo se aprueban y se abonan las facturas ni la forma en que se procede a comprobar si las facturas han sido previamente abonada, ya que se admiten para su trámite

duplicados; múltiples facturas y documentos contables se han remitido duplicados e, incluso, triplicados; se han incluido facturas y documentos contables que corresponden a otros expedientes que nada tienen que ver con esos contratos, incluso en la facturación aportada se han introducido facturas por idénticos conceptos pero correspondientes a otro expediente adjudicado a la misma empresa, lo que lleva a presumir un posible solapamiento en las prestaciones de ambos contratos, que impide conocer lo efectivamente realizado y facturado en cada uno de ellos.

Consta la remisión por la Gerencia de Urbanismo, para su aprobación por el órgano competente, en el contrato de *Asistencia Técnica para la creación y desarrollo de la campaña de difusión y divulgación del plan especial de de rehabilitación de zonas degradadas* (2005), de idénticas facturas incluidas en diversas relaciones de facturas tramitadas para su pago en distintas fechas. Así, las facturas 20060008, 20060017 y 20060018 han sido incluidas en dos relaciones de facturas con fechas 2 y 7 de febrero; las facturas 20060314 y 20060316 en relaciones de 1 y 12 de diciembre y la factura 2006357 se incluye en las relaciones de 2 y 9 de enero.

Por lo que respecta a la contratación examinada proveniente de las seis Entidades locales sujetas a esta fiscalización, las deficiencias apreciadas en las diversas fases del proceso de contratación (preparación, selección y adjudicación, ejecución y prórrogas y modificaciones), además de las particularidades y deficiencias a las que con carácter general se ha hecho referencia en los apartados anteriores, son las siguientes:

V.I.- PREPARACIÓN DEL CONTRATO

1- Determinación del objeto

Presentan alguno de los contratos examinados deficiencias en la determinación del objeto del contrato, con independencia de aspectos ya referidos sobre la propia extensión del objeto del contrato publicidad, cuyo contenido no es propiamente el desarrollo de unas concretas actividades a realizar sino, y fundamentalmente, conseguir que el mensaje que se lanza impacte sobre una población determinada y con el efecto o sentido deseado, siendo los medios empleados meros instrumentos al servicio de aquél.

Así, resulta ambiguo el objeto del contrato celebrado por el Ayuntamiento de Sevilla para la *Organización y desarrollo de la V Conferencia Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles*, por importe de 739.250 €, pues se mencionan diversos trabajos a realizar, sin concreción alguna, que incluyen alquiler de recintos, contratación de azafatas, publicidad en radio y prensa y televisiones locales, traslado de participantes y otras actividades lúdicas. Esta circunstancia cobra relevancia atendiendo a que la única documentación justificativa de la prestación es una única factura. En similar condición cabe referirnos al contrato del Ayuntamiento de Barcelona para la *Producción y emisión de un programa para una TV de China*, en el que la parquedad del pliego de prescripciones técnicas respecto de las prestaciones asumidas por las partes, hace prácticamente imposible

comprobar el grado de satisfacción conseguido, si es que la hubo, de la necesidad pública de promoción de la ciudad en China.

En otras ocasiones, el objeto de la contratación, tal y como queda formulada en los pliegos, pudiera resultar duplicado en dos expedientes contractuales con similar ámbito temporal y territorial, así los dos contratos celebrados por el Ayuntamiento de Madrid con un presupuesto conjunto de 970.000€, denominados de *Servicio de Publicidad de Cartelera Diaria de las actividades programadas por el Área de Gobierno de Las Artes* correspondientes a los periodos, respectivamente, 1 de junio a 31 de diciembre de 2006 el primero de ellos (prorrogado hasta 31 de julio de 2007), y de 1 de agosto de 2007 a 31 de diciembre de 2008 el segundo, tienen por objeto "la inserción en la cartelera diaria de la programación cultural (...) organizados por esta Área municipal en los periódicos de gran tirada nacional", en concreto y a efectos expositivos el ABC, El País, El Mundo y La Razón. Este objeto resulta coincidente, con los de los dos contratos celebrados por idéntica Área denominados de *Servicios de mediación, inserción y seguimiento de la difusión de la publicidad del Área de Gobierno de las Artes* correspondientes, respectivamente, a los periodos 1 de enero a 30 de junio de 2007 con un presupuesto de 215.000€ y, el segundo, de 1 de enero de 2008 a 30 de junio de 2008 con idéntico presupuesto, y entre cuyas prestaciones se encuentran "las inserciones de anuncios en prensa diaria edición nacional y edición Madrid y anuncios en cartelera en prensa diaria edición Madrid, en relación con las campañas publicitarias correspondientes a las obras, actuaciones, representaciones, conciertos y actividades en general del Área de Gobierno de Las Artes".

2- Informes y documentos preceptivos

En gran número de ocasiones no consta la presencia de informes justificativos sea de la contratación o de la necesidad que se trata de satisfacer, en los términos indicados en los artículos 13 y 67 del TRLCAP.

Así, en el expediente correspondiente al Contrato sobre *Campañas Diversas*, adjudicado por el Ayuntamiento de Barcelona, con un importe 2.972.000€, no consta justificación de la necesidad a satisfacer; en términos similares puede valorarse la ausencia de especificación y concreción de la actividad a realizar en el contrato de *Asesoramiento, consultoría y planificación para el programa de comunicación del Instituto Municipal de Deportes* de Sevilla, para el año 2006, en el que la ausencia de especificación de las actuaciones a realizar impide atender cualquier justificación sobre una necesidad pública.

Esta deficiencia se aprecia también en el expediente correspondiente al *Contrato de Servicio de Publicidad de Cartelera Diaria de las actividades programadas por el Área de Gobierno de Las Artes* en los periódicos ABC, El País, El Mundo y La Razón, del Ayuntamiento de Madrid, para el periodo 1 de junio a 31 de diciembre de 2006, en este caso resulta además de especial trascendencia dado que como se ha indicado concurre con otro contrato de similar objeto aún con distintos sujetos, que en el presente quedan reducidos a los 4 periódicos entonces existentes en Madrid con tirada nacional. El *Contrato de servicio de publicidad de cartelera diaria de las actividades programadas por el área de Gobierno de Las Artes*, del Ayuntamiento de Madrid, en los periódicos ABC, El País,

El Mundo y La Razón desde el 1 de agosto de 2007 a 31 de diciembre de 2008 incorpora una justificación de necesidad que no es congruente con el objeto del contrato, así se manifiesta que su necesidad deriva "de la complejidad de comprobar las órdenes de inserción de todas las actividades del Área, diariamente y en todos los periódicos". La misma deficiencia se aprecia en las dos contrataciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Zaragoza con los títulos de *Campañas de promoción exterior*, correspondientes a los ejercicios 2006 y 2007 respectivamente, y de cuyo expediente de contratación debe destacarse la ausencia de Informe justificativo de la necesidad, objetivos a culminar y sistema de valoración de los logros obtenidos con la contratación y de Informe económico que a tenor del anterior fundamente el importe presupuestado. También cabe apreciar ausencia de justificación de la necesidad a satisfacer en atención a los fines del servicio, en el contrato celebrado por el Ayuntamiento de Madrid para el *Servicio de Mediación e Inserción de Publicidad en Micromedios*, para un plazo de enero a diciembre de 2007, e incluso de la necesidad de que tal publicidad se extienda a todos los micromedios, pues algunos de ellos abarcan en su divulgación a los 21 distritos de Madrid.

Igualmente no resulta admisible la justificación de la necesidad de contratar la gestión de las *Inserciones Publicitarias en los Boletines Oficiales* que, por importe de 150.000€, ha celebrado el Ayuntamiento de Barcelona, máxime atendido el sistema de facturación empleado pues tan solo consta una factura aportada por una de las empresas por importe de 3.725,9€, sin especificación del Boletín Oficial en el que se produjo la publicación facturada, correspondiendo las restantes facturas a las emitidas por los propios Boletines.

3- Planificación

La contratación de actividades vinculadas a la publicidad institucional, dada la especificidad del objeto y las exigencias de legalidad referidas a las denominadas campañas publicitarias, exigen al menos una somera planificación de las mismas que permita precisar, no sólo las concretas actividades a realizar sino, también y fundamentalmente, la valoración y medición del objetivo perseguido, a saber, la población que ha recibido el impacto publicitario y el efecto del mismo, resultando los medios a emplear meros instrumentos al servicio de aquél.

En ninguno de los contratos celebrados por el Ayuntamiento de Málaga correspondientes a las *Campaña divulgación y formación*, *Campaña tenencia responsable de animales*, *Campaña tenencia responsable de animales EMT* y *Campaña publicidad en Popular TV Málaga*, consta la realización de las actuaciones propias de una campaña de publicidad institucional, tales como la planificación de las actuaciones a emprender con selección de los medios para ello, valoración económica de la misma, logros a obtener, control o seguimiento de éstos, etc.

En algunos de los contratos examinados los trabajos preparatorios han puesto de manifiesto errores en la planificación, así, en la Campaña *Civisme Platge* (2005), desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona, prevé una distribución del presupuesto de las actuaciones entre los medios de un 70% para TV y un 30% para PRM (prensa, radio y medios), sin embargo la concreta distribución realizada entre los diversos medios que integran el medio TV presenta deficiencias, tales como que la suma de

los porcentajes atribuidos a las diversas TV (TVC, TVE, A3, TV 1) excede del porcentaje previsto, alcanzando el 73´1%. Pero, además, no se explicita la razón ni las circunstancias determinantes de la distribución de la campaña en los medios, que en todo caso pudiere contravenir el contenido de la Ley 18/2000 del Parlamento de Cataluña, por cuanto la inserción de la publicidad prevista no parece que haya sido distribuida con criterios de implantación social y atendiendo a la difusión del correspondiente medio informativo, ni tan siquiera que haya considerado especialmente a los medios de comunicación locales y comarcales, salvo para excluirlos (BTV). No consta, tampoco, que se haya considerado específicamente el destinatario de una campaña dirigida a promover el comportamiento cívico en las playas.

Igualmente pueden apreciarse deficiencias en la planificación económica de los dos *Contratos de Servicio de Publicidad de Cartelera Diaria de las actividades programadas por el Área de Gobierno de Las Artes* en los periódicos ABC, El País, El Mundo y La Razón celebrados, el primero desde el 1 de junio a 31 de diciembre de 2006 -prorrogado hasta el 31 de julio de 2007- y, el segundo, desde el 1 de agosto de 2007 hasta el 31 de diciembre de 2008, con un presupuesto, el primero, de 488.000€ (inicial más la prórroga) y el segundo de 486.000 (IVA incluido), sin que la justificación del presupuesto sea coherente ni, en el primer contrato, la presupuestada con la ejecutada (244.000€ frente a los 190.000€ ejecutados), aun cuando en la prórroga del contrato la ejecución, que alcanzó los 236.000€, se acercara al presupuesto de 244.000€; ni, en el segundo, la previsión contenida en su preparación con la realidad ejecutada en la prórroga del contrato que servía de referencia.

4.- Pliego de contratación: criterios de valoración

La ausencia en los pliegos de especificación y concreción de la actividad a realizar en el contrato de *Asesoramiento, consultoría y planificación para el programa de comunicación del Instituto Municipal de Deportes* de Sevilla, para el año 2006, o en el de *Acciones de promoción de la Ciudad de Zaragoza* (2007), impiden conocer la justificación de la necesidad de la contratación, la conformidad de los trabajos realizados y el control del resultado de las campañas publicitarias.

En ocasiones, los criterios valorativos de la licitación permiten apreciar la existencia de errores en la determinación del tipo de contrato utilizado, así el contrato *Producción e instalación de elementos publicitarios,* adjudicado como contrato de servicios por el Ayuntamiento de Barcelona con un importe de 364.213,33 €, con distribución en los ejercicios 2004 y 2005, permitió la exclusión de empresas por no tener la calificación exigida; sin embargo, en la valoración de las ofertas tan sólo se consideraban criterios de valoración vinculados a aspectos propios de la producción de la impresión pero no del servicio, lo que permite considerar que el objeto del contrato no fue adecuadamente valorado, pues la prestación relevante era la de suministro de bienes y no la de servicios y, consecuentemente, el tipo contractual debió ser el de Contrato de suministros, que no requiere calificación, por lo que se produjo una indeseable restricción en la oferta. Igualmente puede apreciarse error en el tipo de contrato en el de *Producción y emisión programa de una TV de China,* calificado de asistencia técnica cuando debió serlo de servicios, dado que asume el contratista el

riesgo de producir el evento y lograr su publicitación en los medios requeridos y con las audiencias deseadas.

Los criterios técnicos para la selección del licitador en la contratación para el *Suministro e instalación de un sistema de obtención y difusión, a través de internet, de imágenes en vivo de la ciudad de Málaga* (2006) y el de *Asistencia Técnica para la creación y desarrollo de la campaña de difusión y divulgación del plan especial de rehabilitación de zonas degradadas de Sevilla* (2005) adolecen de falta de concreción. Sea en los criterios técnicos, como acontece en el primero de los contratos donde hasta 15 criterios constituyen uno de los dos parámetros valorativos de las ofertas –la valoración técnica, cuya importancia se puntúa con un 80%– lo que lleva a la existencia de valoraciones divergentes y propuestas de adjudicación distintas según quién compare la documentación[15]; sea en la forma de atribución de los máximos de puntuación previstos para cada uno de los tres criterios del segundo de los contratos. Una situación similar presentan las adjudicaciones de los tres contratos *Valencia Mostra* (ejercicios 2005, 2006 y 2007), en los que la subjetividad empleada en el informe valorativo de las ofertas llega a la toma en consideración de criterios que pudiera considerarse no están incluidos entre los indicados en el pliego para atribuir el 40% de la puntuación, lo cuál resulta especialmente relevante en el expediente relativo al ejercicio 2007, pues como consecuencia de tal particularidad se adjudica a una empresa cuya oferta económica resulta superior en 21.000 € a la más barata[16].

Resulta contradictorio con los principios inspiradores de la contratación de la publicidad institucional que uno de los aspectos a negociar con los licitadores lo constituya "la idoneidad de la campaña", tal y como se recoge en el pliego de Cláusulas Administrativas de la Contratación de la Campaña *Barcelona COMERC en Barris*, pues acceder a la oferta idónea es la finalidad de todo procedimiento de esa naturaleza, y no el criterio o elemento a negociar.

En el expediente correspondiente al contrato denominado *Valencia Palau 2005*, adjudicado por el Organismo Autónomo Municipal Palau de la Música, con una duración de dos años prorrogables y un importe de 1.195.000 € anuales, no consta justificada la causa que impide o hace antieconómico formalizar el contrato por un año, tal y como dispone el artículo 174.2.b del RD legislativo 2/2004, TR LHL, asimismo resulta incongruente el importe de gasto anunciado con la clasificación exigida a las empresas licitadoras y con las cuantías de las garantías exigidas, derivando una y otra de considerar el importe de tan sólo uno de los cuatro años del contrato.

[15] El Informe del Centro de Informática municipal otorga discrecionalmente más importancia a unos criterios técnicos que a otros por medio de un denominado "factor de ponderación" no recogido en los pliegos, más uno adicional denominado "mejoras adicionales no contempladas en los criterios anteriores". El Informe del Colegio de Ingenieros de Telecomunicaciones varía sustancialmente las valoraciones y puntuaciones respecto al anterior y cambia el primer clasificado.

[16] El Pliego de cláusulas económico administrativas prevé una atribución del 60% al criterio relativo al menor precio y del 40% al criterio de mayor solvencia académica, profesional, técnica, artística, estética o científica vinculada al objeto del contrato.

V.2.- SELECCIÓN Y ADJUDICACIÓN DEL CONTRATISTA

1.- Homologación

El modelo de Homologación empleado en el Ayuntamiento de Barcelona permite que, en la *Campaña Civisme Platge* (2005), la selección se efectúe requiriendo información a cinco de las centrales sobre el descuento que ofrecen, sin que se considere los elementos que constituyen la campaña en sí mismos (anuncios, spots o cuñas) ni se refiera a ellos en la documentación remitida.

2.-Composición de las mesas y Valoración de los criterios

La Mesa de Contratación está irregularmente conformada, en la contratación de la Campaña *Barcelona COMERC en Barris* al quedar integrada por personas distintas a las indicadas en la Cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas (Barcelona COMERC en Barris, constando únicamente la existencia de delegación respecto de la Secretaria (actas 1 y 2) y la Intervención (acta 3). En el contrato de Comunicación institucional de las empresas de la Agrupación de Empresas Municipales de Sevilla, el acta de la Mesa en la reunión de apertura de ofertas recoge un número de ofertas incongruente con las cifras que figuran en otros documentos que se acompañan al expediente[17].

La valoración de los tres criterios de selección previstos para la contratación de la *Producción de piezas audiovisuales virtuales de rutas turísticas de Málaga*, permite apreciar que la oferta más económica no obtuvo ningún punto en la valoración del criterio de originalidad de las piezas ni en el de innovación tecnológica a diferencia de la que resulta adjudicataria que obtuvo la máxima valoración en ambos.

En el expediente correspondiente al contrato denominado Valencia *Palau 2005*, adjudicado por el Organismo Autónomo Municipal Palau de la Música, el informe valorativo de las ofertas presentadas no resultaba adecuada a los contenidos en la cláusula 7 del Pliego de cláusulas económico administrativas (no se valora el Plan de Medios sino su importe económico, y los diseños de publicidad y no el uso de nuevos medios).

3.- Adjudicación

El conjunto de prestaciones asumidas en los contratos adjudicados resultan, en algunos casos, distinto al previsto en los pliegos, así en el *Contrato de Inserciones publicitarias mediante carteleras, anuncios de gran formato, módulos y anuncios de revistas*, ejercicio 2007, celebrado por el Ayuntamiento de Barcelona, se ha sustituido la denominación del Lote 2 (moduls, gran format y altres) por la genérica de Anuncios de Publicidad.

[17] El Acta de la reunión de la Mesa de contratación para la apertura de los sobres con la documentación administrativa indica que se han presentado siete ofertas, sin embargo, se han remitido en el expediente dos relaciones, sin firmar y sin membrete, las cuales hacen referencia, respectivamente, a cinco y treinta y dos ofertas.

En el contrato de *Comunicación institucional de las empresas de la Agrupación de Empresas Municipales de Sevilla* se adjudica y formaliza sin que se indique el precio concreto del contrato, tan sólo se hace referencia a que "el precio se fija sobre la oferta definitivamente aceptada, que, firmada por las partes, se une como anexo al presente contrato, formando parte inherente de él". No se ha remitido el citado anexo y en ningún documento se ha podido encontrar referencia alguna a las ofertas económicas.

V.3.- EJECUCIÓN DEL CONTRATO

Los artículos 94, 95, 185.3 y 211 del TRLCAP regulan la ejecución de los contratos; con carácter general los dos primeros y de los contratos de suministros y de servicios y asistencia técnica en particular los dos últimos, completados por el contenido de los artículos 198 a 204 del RD 1019/2001, de 12 de octubre, Reglamento de la LCAP, que con el carácter de legislación básica, regulan el régimen de la ejecución de los contratos de servicios, consultoría y asistencia. De ellos se desprende, en primer lugar la facultad de dirección que sobre la ejecución del contrato ostenta la administración contratante; en segundo lugar, su manifestación en las valoraciones periódicas, en todo caso mensuales, que de los trabajos servicios -cuando lo fueran de tracto sucesivo-, de consultoría y asistencia deben hacer los representante del órgano de contratación; y la forma en que esta valoración debe efectuarse al momento de la entrega de los trabajos así como el modo en que debe efectuarse la recepción de los servicios, materias cuya presencia en los Pliegos de Cláusulas administrativas exigen de modo imperativo el apartado 2 del artículo 203 y el 3 del artículo 204, ambos del Reglamento de la LCAP y con la condición de básicos de acuerdo con su Disposición final primera.

Las peculiaridades de la contratación de la publicidad -la exigencia legal de que se integren en Campañas que permitan evaluar la consecución del objetivo perseguido mesuradamente- exigen un especial detenimiento en el examen del régimen de recepción de las prestaciones integrantes del objeto del contrato asumidas por el contratista y su vinculación con la valoración del objetivo, siendo las deficiencias más relevantes, las que se exponen:

1- Cumplimiento de la actuación contratada

No consta la constitución de los órganos a las que les está encomendado el control de la ejecución según lo dispuesto en los pliegos de Cláusulas (*Servicios de difusión de las actividades municipales del Ayuntamiento de Sevilla* -2006).

La ejecución del contrato para la *Producción de piezas audiovisuales virtuales de rutas turísticas de Málaga* y el de *Suministro e instalación de un sistema de obtención y difusión, a través de internet, de imágenes en vivo de la ciudad de Málaga* adjudicado por el Ayuntamiento en 2006, no presentan una recepción formal del objeto del contrato, y el único informe que existe acerca de la ejecución satisfactoria del servicio se realiza a efectos de devolución de fianza y no con anterioridad al abono

del importe mediante la oportuna certificación acerca de la correcta ejecución del contrato, bien que en las facturas figura un sello de "Revisada y conforme, Base 13ª e) de ejecución del presupuesto", y las firmas del Jefe del Área de Turismo y del Concejal Delegado de Turismo.

En la documentación examinada no consta la conformidad de las facturas ni la recepción de los servicios prestados, tomando en consideración que, de acuerdo la cláusula 21 del PCAP del contrato de tipos y homologación de empresas, el Director de Servicios de Marketing Público y Calidad es el responsable de la realización de los servicios contratados y realizará las funciones de dirección de los servicios contratados. (*Campaña Civisme Platge* (2005); contrato *Producción e instalación de elementos publicitarios* (2004-2005); *Campaña BCN Cultura*; Campaña *MOU-TE PER BCN* y Contrato sobre *Campañas Diversas*, todos ellos adjudicados por el Ayuntamiento de Barcelona).

En el contrato del Ayuntamiento de Madrid para *Servicios de mediación, inserción y seguimiento de la difusión de la publicidad del Área de Gobierno de las Artes*, correspondiente al periodo 1 de enero de 2008 a 30 de junio de 2008, las facturas aportadas no están acompañadas de la documentación sobre soportes exigidas por los Pliegos e incorporan un concepto no previsto al que se denomina Gastos. Esta crítica puede efectuarse también de los dos contratos desarrollados por el Ayuntamiento de Madrid para la contratación del *Servicio de Publicidad de Cartelera Diaria de las actividades programadas por el Área de Gobierno de Las Artes* en los periódicos ABC, El País, El Mundo y La Razón, pues no consta que a las facturas remitidas estuvieran acompañadas de los documentos exigidos por el Pliego de de Cláusulas Administrativas (comprobantes de cada uno de los soportes publicitarios objeto del contrato).

En ocasiones es la propia indeterminación del objeto del contrato la que dificulta las actividades de control y validación de la ejecución, así ocurre en el contrato de *Asesoramiento, consultoría y planificación para* el *programa de comunicación del Instituto Municipal de Deportes* de Sevilla, para el año 2006, dada la ausencia de especificación de las actuaciones a realizar con su incidencia en el control tanto de la ejecución como del resultado del mismo.

Dentro de las actuaciones publicitarias correspondientes a la *Ferias de julio* (2006) los anuncios facturados adolecen de una gran variedad de precios e incluso de una discutible oportunidad, así, en el expediente de 2006 se publica en el mismo periódico (20´) y día (30 de junio), dos anuncios (B/N y Color, con un precio total de 5.533,78 €.), sin que conste justificación alguna del objetivo que hubiera podido perseguirse con ello.

2-Valoración de los resultados y Consecución de objetivos

No consta la evaluación documentada del objetivo y los fines perseguidos con la campaña y la previsión a lograr con ella, ni tampoco consta cual haya sido el resultado final obtenido, más allá del gasto realizado, lo que impide efectuar una valoración de eficacia y eficiencia y aun de economía de la actuación desarrollada, respecto de los contratos de *Suministro e instalación de un sistema de obtención y difusión, a través de internet, de imágenes en vivo de la ciudad de Málaga* -2006-; los de *Campaña Civisme Platge* -2005- y *Contrato sobre Campañas Diversas* –por un importe de

2.972.000€–, adjudicados ambos por el Ayuntamiento de Barcelona; y los de *Servicio de diseño, impresión y distribución y promoción de actividades de Cultura, excluyendo actividades teatrales* (2006) *los de Servicio de información en medios de comunicación de los diversos espectáculos del Área de Cultura,* el de *Servicio de información en medios de comunicación de los diversos espectáculos del Área de Cultura, excluyendo actividades teatrales* todos ellos del Ayuntamiento de Sevilla.

Se ha apreciado la presencia de elementos que dificultan la constatación de la producción de los objetivos perseguidos en el *Contrato del Ayuntamiento de Barcelona para la Producción y Emisión programa de* televisión *de China*, donde no consta la comunicación del día de retransmisión del evento, ni la retransmisión del evento ni la realidad de la difusión indicada -no consta la naturaleza de BTV-1 (operadora de cable o cadena de TV); ni consta la recepción de los servicios objeto de la contratación. Consta el pago de 250.000€, sin que exista o se acompañe la liquidación y recepción del servicio en los términos previstos en la Cláusula 16 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

3- Cumplimiento de las prestaciones contratadas

Se ha detectado que algunas de las facturas justificativas corresponden a actuaciones que nada tienen que ver con el objeto del contrato. Así, en las facturas 75/06, 76/06, 77/06, 78/06,79/06 y 131/06, por importe de 9.342€, del Contrato celebrado por el Ayuntamiento de Barcelona correspondiente *Campaña de Comunicación Permanente* (2006). En este mismo contrato algunas de las facturas permiten apreciar el incumplimiento de los derechos de imagen pactados (1 año a partir del inicio de la campaña). En otras ocasiones la mayor parte de la facturación aportada no permite conocer la concreta campaña a la que responde, así acontece en las dos contrataciones denominadas *Inversiones Publicitarias del Ayuntamiento de Barcelona,* celebradas durante 2006 por importe de 1,2 y 14 millones de € o en el *Convenio de colaboración para la promoción de BSM FÓRUM,* celebrado por Barcelona de Serveis Municipals (BSMSA) con Ediciones Primera Plana.

En el caso del contrato celebrado por la empresa municipal Barcelona de Serveis Municipals (BSMSA) para la *Conceptualización del diseño gráfico y creatividad para aplicar a diferentes soportes de comunicación para informar de las actividades del Parc Forum* (junio a octubre de 2006), tan sólo consta remitida una factura de fecha anterior a la adjudicación. Además, el contrato precedente era elemento necesario para la ejecución del contrato de *Implantación en diferentes medios de comunicación de la campaña informativa de las actividades al Parc del Fórum (junio a octubre de 2006),* pese a ser adjudicado el 15 de junio. La facturación relativa a este último contrato permite apreciar diversas irregularidades tales como no precisar las actuaciones a que responde o las actuaciones a que responden los spots facturados; o, por último, incluir el alquiler de espacios informativos por periodo de cinco meses, excediendo el plazo de cuatro meses que transcurre desde que se adjudica el contrato (15 de junio) hasta que termina el evento (15 de octubre).

V.4.- MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS

La contratación pública dispone de herramientas para adaptar la gestión contractual a la realidad material en la que debe efectuarse, previendo en el artículo 101 del TRLCAP y ss. sistemas para introducir modificaciones en los elementos integrantes de los contratos públicos por razones de interés público y debidas a necesidades nuevas o a causas imprevistas, justificándolo debidamente y formalizándolo en los términos indicados en el artículo 54 de este texto legal.

Por lo que a las entidades públicas sujetas a derecho privado se refiere, la valoración de su actuación se efectúa a la luz, no de las normas procedimentales sino de las sustantivas que, vinculadas a los principios de eficacia, eficiencia y economía, informan la gestión económica del sector público y permiten someterlas a un juicio de racionalidad respecto a la actuación desarrollada y, finalmente, en cuanto a su relación con la entidad de la que dependen, el principio de transparencia exige velar por la adecuada distribución de los costes generados en sus actuaciones.

Del examen de los contratos se desprende las siguientes deficiencias:

4- Alteraciones del objeto

Cambios en el objeto del contrato se desprenden de la facturación emitida en el contrato correspondiente a la *Campaña Civisme Platge* (2005) desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona, en el que las facturas remitidas, por importe que excede de los 610.000€ contratados, recogen emisiones de radio por importe total de 4.384€ (factura 407-080; y 406-102) no previstas en el objeto del contrato; además recogen facturas por inserciones en City TV y B TV por importe de 27.200€ que exceden del porcentaje previsto de inserción en ambos medios. En el contrato *Valencia Mostra 2007*, de la Factura 70451-2007 se desprenden alteraciones en el contenido del objeto del contrato que modifican sustancialmente su contenido, al desaparecer la publicidad televisiva y aparecer prestaciones no comprendidas en el contrato, como la de publicidad en Webs, a la que se destinan 10.000€, o triplicar la inversión prevista en radio, que pasa de un 10% a un 30% del gasto realizado, sin que conste el procedimiento en que se adopta esa modificación. En un sentido similar podría valorarse la ejecución del contrato *Acciones de promoción de la Ciudad de Zaragoza (2007*), cuyo objeto era, de conformidad con lo previsto en el Pliego de Condiciones Técnicas -al que se remite el de Cláusulas Administrativas Particulares-, la realización de acciones adecuadas de comunicación dirigidas "a potenciar la utilización del transporte público así como informar sobre los cambios y evoluciones futuras que afecten a la población y supongan una sensibilización que impulsen la eficacia de la transformación", constituyendo su ejecución, según se desprende de la única factura presentada con fecha de mayo de 2007 –un mes después de la adjudicación y por el importe exacto (109.997 €)-, la realización de un video y un folleto informativos sobre el plan de movilidad sostenible y difusión en Zaragoza y área metropolitana a través del Heraldo de Aragón y El Periódico de Aragón.

En el contrato *Producción e instalación de elementos publicitarios, adjudicado como contrato de servicios* por el Ayuntamiento de Barcelona con un importe de 364.213,33 €. se reconocen

obligaciones por importe de 256.731,47€ en el ejercicio 2005, frente a los 183.909,70 € previstos y adjudicados, incremento cuantitativo que, según se indica en la documentación remitida, responde a una modificación acordada por Decreto de la Alcaldía de 30 de noviembre de 2005, sin que conste documentación alguna justificativa de este incremento.

En el contrato celebrado por el Ayuntamiento de Sevilla para la adjudicación del *Servicio de información en medios de comunicación de los diversos espectáculos del Área de Cultura*, 2006, por un precio de 248.820€ y plazo de ejecución de un año, en virtud de facturas incluidas en relaciones o documentos contables, se aprecia la existencia de 27 facturas correspondientes a este servicio por importe de 478.291,52 €; en el expediente remitido se han incorporado expresamente 17 facturas, por importe de 296.505,05 €, sin que conste justificación alguna en relación con el incremento del importe facturado respecto del adjudicado. Del mismo modo, no consta que se haya realizado actuación alguna con el objeto de comprobar la efectividad de la actividad contratada.

En la ejecución de contrato de *Asistencia Técnica para la creación y desarrollo de la campaña de difusión y divulgación del plan especial de rehabilitación de zonas degradadas de Sevilla* (2005), el total importe de las facturas de las cuales se tiene constancia asciende a 771.544,89€, sin que se manifiesten causas justificativas del notorio incremento que dicha cuantía implica respecto al importe de adjudicación, que ascendía a 350.000€ anuales, prorrogable.

Asimismo, se han detectado errores en las modificaciones de los contratos que se dicen amparados en el artículo 101 del TRLCAP, sin que se explicite cual sea el interés general a satisfacer y su vinculación con una necesidad nueva o una causa imprevista y se incumple lo previsto en el artículo 102 del RD de 12 de marzo de 2001, Reglamento de la LCAP, pues la propuesta de modificación no se acompaña de los documentos que la justifiquen, describan y valoren; así en la modificación del Contrato celebrado por el Ayuntamiento de Barcelona correspondiente a la *Campaña de Comunicación Permanente* (2006) y en el de la C*ampaña MOU-TE PER BCN*, la justificación aportada se refiere a unas actuaciones indeterminadas que se dicen necesarias pero que no se precisan.[18].

En ocasiones, las modificaciones no sólo carecen de justificación sino que, a su amparo, se imponen peores condiciones de las que detentaba el Ayuntamiento en el contrato original, así el contrato celebrado por el Ayuntamiento de Madrid para el *Servicio de Mediación e Inserción de Publicidad en Micromedios*, para un plazo de enero a diciembre de 2007, fue modificado en el mes de mayo de 2007, transcurridos 5 meses del inicio de la prestación, para incluir un nuevo micromedio Gente Madrid, cuya difusión, que abarca los 21 distritos madrileños, comienza ese año, con un importe total –junto a la comisión del intermediario y el IVA– de 97.744,5 €, lo que implica un 8,57% del importe inicial. En julio de 2008 se produjo una nueva modificación del contrato para una inserción puntual en el micromedio QDQ Edición impresa Madrid Central, con un importe total de 75.582,19 €, incluyendo la comisión. En relación con estas modificaciones debe considerarse cuanto sigue:

[18] Se manifiesta en alegaciones, como causa justificativa de la modificación del último de los contratos Mou te per BCN, la necesidad de modificar los planos de transporte por metro y autobús, el desarrollo de los planos de circuitos de accesibilidad y de los circuitos de bici y peatonales no contemplados inicialmente en la planificación de la campaña.

–. No consta informe justificativo sobre la necesidad y conveniencia de ampliar a estos micromedio el objeto inicial, debiendo tenerse en cuenta al respecto que el ámbito geográfico que abarca su divulgación es el mismo que el de, al menos, otros tres incluidos en aquel.

– No existe informe justificativo de la conveniencia de acudir a la modificación del contrato anterior y no a una contratación directa con el micromedio, cuando tal posibilidad estaba salvaguardada en el contrato inicial, lo cual resulta relevante por dos motivos:

a) La modificación se efectúa en peores condiciones que el contrato inicial pues la empresa adjudicataria no realiza baja alguna sobre el importe establecido.

b) Al importe resultante de aplicar la tarifa, se añade una cantidad que excede los 10.000€ de correspondiente al importe de las comisiones a abonar a la empresa por su intermediación.

– No consta análisis o estudio valorativo que justifique el concreto número de publicaciones a efectuar en este micromedio.

5- Alteraciones temporales en la ejecución

En el caso del contrato celebrado por la empresa municipal Barcelona de Serveis Municipals (BSMSA) para *Conceptualización del diseño gráfico y creatividad para aplicar a diferentes soportes de comunicación para informar de las actividades del Parc Forum* (junio a octubre de 2006), la adjudicación se produjo transcurrido más de un mes desde el momento previsto de inicio de la prestación[19], lo que impide aceptar el pleno cumplimiento de los objetivos perseguidos con la contratación y, además, incide notablemente en la ejecución del posterior contrato de implantación en diferentes medios de comunicación de la campaña informativa de las actividades al Parc del Fórum (junio a octubre de 2006), adjudicado el 15 de junio.

El plazo de ejecución del contrato para el *Suministro e instalación de un sistema de obtención y difusión, a través de internet, de imágenes en vivo de la ciudad de Málaga,* previsto en 45 días desde la formalización, producida el 28 de diciembre de 2006, se ha superado considerablemente según se deduce de las fechas de las facturas, pues la primera factura se expide el 3 de agosto de 2007 y la segunda y última el 27 de marzo de 2008, quince meses después de la formalización. Mayor relevancia presenta la facturación emitida en ejecución del contrato de *Asistencia Técnica para la coordinación de la publicidad de las actuaciones programadas por la Gerencia*, adjudicado por la Gerencia Municipal de Urbanismo, en mayo de 2006, pues la primera factura aportada tiene fecha de 31 de enero de 2006, anticipándose en cuatro meses a la adjudicación, y la última de 31 de octubre de 2008, excediendo en cinco meses el plazo de duración del contrato. Tal circunstancia, unida al hecho, como ya se ha indicado al comienzo de este epígrafe, de que el concepto de algunas facturas es el

[19] Tan sólo consta documentadas las notificaciones de adjudicación del 11 de julio de 2006 efectuadas al adjudicatario y a otros licitadores. El expediente remitido acompaña factura emitida por el adjudicatario el 15 de julio de 2006

mismo que el de otras que corresponden a otro expediente adjudicado a la misma empresa, llevan a presumir un posible solapamiento en las prestaciones de varios contratos, que impide conocer lo efectivamente realizado y facturado en cada uno de ellos.

6- Prórrogas

Se acuerda una prórroga para el ejercicio 2006 del contrato *Producción e instalación de elementos publicitarios,* (ejercicios 2004 y 2005), celebrados por el Ayuntamiento de Barcelona, por importe de 190.162,63 €, no habiéndose remitido documentación acreditativa ni respecto de su formalización ni de la justificación de su necesidad[20].

CONCLUSIONES

1. La pluralidad normativa estatal y autonómica da lugar a una heterogénea regulación de la materia en distintos aspectos, acorde con nuestro constitucional sistema de distribución de competencias. Sin embargo, tras el dictado de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, se aprecia en la regulación autonómica discordancias que exceden de esa normal distribución competencial y pluralidad normativa, fundamentalmente en relación con: las prohibiciones contenidas en el artículo 4, de la Ley 29/2005 por su naturaleza de precepto básico de la legislación estatal; la diferente precisión en la diferenciación de la publicidad institucional y la actividad publicitaria de carácter mercantil o profesional y la publicidad normativa; así como, con la distinta regulación respecto de los principios que deben regir la publicidad institucional, en cuanto a transparencia, eficacia, eficiencia, libre concurrencia y no discriminación.

2. La Administración no puede valerse de la publicidad institucional como instrumento para dar a conocer que presta servicios o los logros que consigue. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, debiendo ser nítida esa relación entre la finalidad perseguida y los medios empleados, lo que no puede predicarse de algunos de los contratos analizados.

3. Si bien las actuaciones integrantes de la publicidad institucional, por su propia finalidad, deben ser articuladas a través de las denominadas “campañas publicitarias” que exige una planificación previamente definida, la mayor parte de la contratación comunicada se refiere a actividades publicitarias aisladas para un determinado momento y que en algunos casos contradicen incluso la normativa aplicable al referirse a las publicidades exigidas por ley.

4. Respecto a los procedimientos contractuales utilizados deben destacarse dos circunstancias que contravienen lo previsto tanto en la normativa básica estatal como en la autonómica: la utilización de procedimientos contractuales que implican una restricción de la libre

[20] A la formalización se refiere el informe 3/98 de la Junta Consultiva de la Contratación Administrativa de Canarias, remitida en alegaciones por la Entidad, que a su vez resulta congruente con el informe 7/2009 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña.

competencia (homologación de proveedores, contratos de mediación para las inserciones publicitarias, procedimientos negociados sin publicidad no justificados...) y la realización de procedimientos contractuales que resultan ajenos a la finalidad de publicidad institucional (convenios de colaboración para publicitar eventos restringidos, normalmente de carácter deportivo, y contratos publicitarios para dar a conocer eventos previamente patrocinados por el propio Ayuntamiento).

5. En la mayoría de los Ayuntamientos fiscalizados (salvo Zaragoza) se ha constatado la presencia de una cierta centralización de la gestión relativa a la actividad publicitaria, a través de servicios o gabinetes de prensa, y pese a ello, se contrata servicios de agencias mediadoras para que interesen las inserciones regulares o puntuales a cambio de un porcentaje del coste en concepto de comisión, sin que en ninguno de los casos conste una justificación sobre la conveniencia económica o de eficacia que tales contrataciones comportan.

6.- En el Ayuntamiento de Sevilla se ha observado, tanto en la remisión de la documentación como en la gestión contractual desarrollada por algunas de las unidades administrativas, deficiencias organizativas y procedimentales puestas de manifiesto en la ausencia de un canal único de gestión y tramitación de las facturas y susceptibles de generar confusión y errores en los pagos derivados de las mismas. En concreto, se ha observado la presencia de una pluralidad de documentos de esa índole incorporados a la gestión, sea como originales o duplicados de los mismos, que han terminado por ser incorporados a la documentación remitida a este Tribunal de Cuentas, lo que pone de relevancia un alto riesgo de error que debiera y pudiera fácilmente ser evitado, sin perjuicio de la eficacia que, a estos efectos, demuestra la actuación de la Intervención municipal, al no haberse detectado duplicidad en los pagos correspondientes a esos expedientes.

7.- Durante el ámbito temporal que abarca la fiscalización no se ha observado la específica utilización de la publicidad institucional para alcanzar réditos electorales en una concreta campaña de forma que pudiera ser calificada como de publicidad implícita o encubierta de campañas de esa índole, de acuerdo con la legislación vigente.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la propaganda instrumentada, de forma encubierta, en la publicidad institucional, no sólo se manifiesta al lograr impactos instantáneos en los ciudadanos, como ocurre en los periodos electorales, sino mediante la difusión de mensajes durante periodos prolongados que, en virtud de planes estratégicos de persuasión política trazados a medio o largo plazo, pretenden inducir al ciudadano hacia una determinada opción política, con independencia de que su punto culminante se alcance en el periodo electoral, la campaña o la precampaña.

RECOMENDACIONES

1. El Estado debe velar porque la normativa autonómica, aceptando su heterogeneidad, en aspectos puntuales resulte, sin embargo, homogénea y acorde a lo previsto en el artículo 4 de la Ley 29/2005, que, de conformidad con su Disposición Final segunda, tiene carácter de

legislación básica para todas las Administraciones Públicas, en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española. Dicho precepto contiene, al describir las conductas prohibidas, una nítida diferenciación de publicidad y propaganda en el desarrollo de la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas; sin embargo, la normativa autonómica analizada posibilita esta última al permitir la publicidad de los logros obtenidos en la gestión pública.

Por ello, procede recomendar la expresa adaptación de los preceptos autonómicos al contenido de la legislación básica evitando irregularidades en su aplicación a causa de los equívocos y erróneas interpretaciones que pueden derivarse de unas legislaciones discordantes, cuando no contradictorias, con la legislación básica.

Asimismo, procede interesar del Gobierno de la Nación que imparta las oportunas instrucciones a los órganos periféricos de la administración general del Estado en orden a verificar la escrupulosa adecuación a las exigencias de la legislación básica de la actividad contractual vinculada con la publicidad institucional desarrollada por las Entidades y Entes locales en esos ámbitos autonómicos y, en su caso, que por los Órganos a los que corresponde una función de control y tutela de la legalidad de la actividad administrativa de las Entidades locales se adopten las medidas pertinentes dirigidas a conseguir esa adecuación.

2. Dado el relevante coste que las actuaciones de publicidad institucional representan en los Ayuntamientos fiscalizados y las restricciones legales sobre su objeto, se hace necesario efectuar las siguientes recomendaciones:

   - Circunscribir, exclusivamente, las actividades de publicidad institucional a su utilización como medio de información/educación a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes, sobre determinados aspectos de interés general –salud, bienestar social– así como sobre circunstancias que afecten al correcto funcionamiento de los servicios de interés general.

   – Determinada la finalidad justificativa de la publicidad institucional, la proyección de la campaña precisará los objetivos a alcanzar racional y económicamente -atendidos los diversos sectores de población, tanto desde una perspectiva social como territorial, a los que se pretende llegar-, y los sistemas de medición. Partiendo del principio de igualdad entre los distintos medios y soportes, debe modularse el porcentaje de publicidad institucional que deba insertarse en cada uno de ellos a fin de evitar una utilización sobredimensionada de los mismos. Esto es, que una misma información dirigida a un determinado sector geográfico y de población sea recibida a través de una multiplicidad de medios diferentes, con la consecuente e innecesaria multiplicidad del gasto.

3. En relación con los contratos de mediación para las inserciones publicitarias en los medios impresos y audiovisuales, a cambio de un porcentaje de comisión, se considera la necesidad de un informe valorativo previo tanto de la carencia de recursos personales en el Ayuntamiento para la gestión directa con tales medios de las inserciones, como de la mejora económica que tal mediación implica respecto a las tarifas ofrecidas por los medios directamente al Ayuntamiento. Dicha valoración previa resulta especialmente exigible cuando los Ayuntamientos integran en su organigrama municipal servicios o gabinetes de prensa con competencia propia en actuaciones de publicidad institucional.

En todo caso, no debieran emplearse estas técnicas contractuales de intermediación para la publicación de anuncios en Diarios, Gacetas y Boletines oficiales.

4. Por último, pudiera resultar conveniente modificar la Orden MEH 3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se regula la estructura presupuestaria de las Entidades locales, en el sentido de acoger un nuevo y concreto Subconcepto, dentro del Artículo 64, en el que se recogieran los créditos previstos específicamente para la Publicidad institucional que permita distinguirla del resto de la inversión publicitaria de contenido económico/empresarial (Promoción del Turismo), así como sustituir el Subconcepto 02 (Publicidad y propaganda) del concepto 226 por dos nuevos Subconceptos que permitan distinguir nítidamente, de forma clara y precisa, la dotación presupuestaria para la publicidad administrativa de la atribuida para publicidad de la actividad económica, en ambos casos cuando no se persigan efectos permanentes.

Madrid, 21 de julio de 2011

EL PRESIDENTE



Manuel Núñez Pérez