



Universidad del País Vasco Euskal Herriko Unibertsitatea

Gizarte eta Komunikazio Zientzien Fakultatea
Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación

GRADO EN PUBLICIDAD Y RELACIONES PÚBLICAS

LEIOA, 2019/2020

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CAMPAÑAS DE
PUBLICIDAD INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DE
ESPAÑA**

Autor-a: Aroa Tueros Freire

Trabajo corregido por: Iñigo Lazkano Brotóns

Data, 2020ko abuztuarenren 30a

Fecha, 30 de agosto de 2020

“Gradu Amaierako Lanaren egileak adierazten du lan original eta propio honetako datuak benetakoak direla, eta hala izan ezean bere gain hartzen duela jokabide ez-egokien (plagioen, irudien erabilera bidegabeen eta abarren) erantzukizuna. Irudien copyrighta haien jabeena edo lizentziadunena da. Dibulgazio helburuekin baino ez dira erabili hemen, lanaren marko teorikoa edo analisia ilustratze aldera”

"La autora o autor del trabajo fin de grado declara que son ciertos los datos que figuran en este trabajo original y propio, asumiendo en caso contrario, las responsabilidades que pudieran derivarse de las inexactitudes que consten en el mismo: plagio, usos indebidos de imágenes, etc. Todas las imágenes son copyright de sus correspondientes propietarios y/o licenciatarios. Se incluyen en el presente trabajo bajo finalidad meramente divulgativa para ilustrar el marco teórico o análisis del trabajo".

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	6
2. MARCO JURÍDICO	8
2.1. Concepto de la publicidad institucional	8
2.2. La publicidad del Gobierno de España	10
2.3. Marco normativo de la publicidad institucional en España	13
2.3.1. Ley 29/2005, de 29 de diciembre de Publicidad y Comunicación Institucional	13
2.3.2. Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado	15
2.3.3. Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional en Euskadi	17
2.4. Publicidad y comunicación institucional durante el Estado de Alarma	20
3. PROBLEMAS GLOBALES DE LA LEY DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL	24
3.1. Sujetos obligados a respetar la LPCI	24
3.2. Control del incumplimiento de la aplicación de la LPCI y LPCIE	26
3.3. Reparto de la publicidad institucional	27
3.3.1. Contratos de publicidad institucional y herramientas de comunicación	27
3.3.2. Presupuesto	28
3.3.3. Prioridades de publicidad y comunicación institucional	29
3.3.4. Cooficialidad lingüística.....	30
3.4. Campañas institucionales de publicidad y comunicación en periodo electoral	31
3.5. Diferencias terminológicas	32
3.6. Principio de neutralidad de los poderes públicos	35
4. SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS EN LA APLICACIÓN DE LA LPCI	37
4.1. Grupo 20 Minutos contra el Ministerio de Economía y Competitividad	37
4.2. Comunidad Autónoma de La Rioja contra el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	38

4.3. Grupo Parlamentario Popular contra los directores de comunicación y promoción institucional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha	39
4.4. La campaña de los “1.000 días de gestión” de la Generalitat de Cataluña..	40
5. CONCLUSIONES	43
6. BIBLIOGRAFÍA	46

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
AGE	Administración General del Estado
CAPV	Comunidad Autónoma del País Vasco
CE	Constitución Española
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LGP	Ley General de Publicidad
LPCI	Ley de Publicidad y Comunicación Institucional
LPCIE	Ley de Publicidad y Comunicación Institucional en Euskadi
LOREG	Ley Orgánica de Régimen Electoral General
TC	Tribunal Constitucional
TDT	Televisión Digital Terrestre
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

1. INTRODUCCIÓN

La publicidad es una forma de comunicación que ha existido de diversas maneras a lo largo de la historia, aunque no fue hasta principios del siglo XX cuando esta alcanzó su cenit y logró convertirse en una herramienta comunicativa de gran influencia y poder. Poco a poco fueron cada vez más las empresas que vieron su utilidad, de forma que, ante la implementación en masa de este nuevo sistema de comunicación, surgieron agencias de comunicación especializadas en proporcionar a las empresas de este servicio. Con el paso de los años, los Gobiernos también han visto su utilidad y han sabido aprovechar las múltiples ventajas que ofrece la publicidad hasta llegar a convertirla en una nueva herramienta comunicativa que sirva como canal informativo entre la Administración y la ciudadanía. De esta manera, han ido poniendo en marcha estas estrategias hasta construir lo que hoy en día conocemos como publicidad institucional.

No obstante, todos los cambios que ha sufrido la publicidad institucional no han sido para bien. Los partidos políticos al cargo de la gobernación del Estado han hecho en muchas ocasiones uso de esta nueva forma de comunicación en beneficio propio en vez de emplearla como herramienta informativa para la ciudadanía. Tal fue el caso que en España ha sido necesaria la aprobación de una ley que asegure su correcta aplicación, así como un buen reparto de los recursos de la Administración General del Estado que se destinan para las campañas de publicidad del Gobierno. Esto se debe al desconocimiento general del marco normativo que regula la materia y al riesgo que entraña un uso indebido de la publicidad institucional, entre ellos la posible confusión de la publicidad institucional con fines propagandísticos o el empleo de esta herramienta como forma de ensalzar la buena gestión del equipo de Gobierno al cargo.

El objetivo general de este trabajo es analizar el régimen jurídico de las campañas de publicidad institucionales que lleva a cabo el Gobierno de España, cuyos límites se encuentran establecidos en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. También se estudiará la Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional del País Vasco, así como la aplicación de la misma y sus diferencias respecto a la Ley 29/2005. Además, se examinará brevemente cómo se ha podido ver afectada la publicidad institucional del Gobierno durante el Estado de Alarma aprobado a causa del COVID-19.

La hipótesis de partida de este trabajo de fin de grado se basa en que la Ley 6/2010 de Publicidad y Comunicación en el País Vasco, de carácter autonómico, presenta diferencias significativas respecto a la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional, de carácter estatal. Además, una segunda hipótesis establece la necesidad de diferenciar entre campañas institucionales de publicidad y campañas institucionales de comunicación en función del contexto en el que tomen lugar las campañas.

Para ello, se ha llevado a cabo una revisión de fuentes bibliográficas de diversos autores y se han consultado varios estudios realizados con anterioridad en materia de publicidad y comunicación de las administraciones públicas. Conjuntamente, se han revisado algunas páginas web relativas a publicidad institucional, entre ellas la plataforma de campañas de publicidad y comunicación institucional que pone a disposición del público La Moncloa. Por último, se han consultado las principales leyes en regular la materia a través del Boletín Oficial del Estado y varias sentencias del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal Supremo relativas a la publicidad institucional.

2. MARCO JURÍDICO

2.1. Concepto de la publicidad institucional

Según Alvarado López y Andrés del Campo¹ hay varias formas que se utilizan para clasificar la comunicación publicitaria que llevan a cabo las instituciones públicas, como por ejemplo publicidad institucional, publicidad estatal, publicidad de interés público o de asuntos públicos, etc. Otros autores como García Inda² hacen uso del término publicidad de las administraciones públicas para referirse a la información que es difundida en los medios de comunicación “en virtud de una decisión discrecional de política informativa”. No obstante, independientemente del nombre que se emplee para denominar a este tipo de comunicación, comúnmente responde al apelativo de publicidad institucional. Por lo tanto, será el nombre que se utilizará en este trabajo en adelante.

A lo largo de los años han sido muchas las entidades (tanto públicas como privadas) que han hecho uso del término publicidad institucional como expresión para describir el tipo de comunicación que realizan como marca, por lo que, de forma errónea, se ha estado clasificando esa comunicación como institucional, cuando en realidad un término más correcto sería el de comunicación corporativa. También las hay las que hacen uso del término institucional y, sin embargo, su fin último es el comercial. En este caso la diferencia radica en que mientras el objetivo principal de las campañas institucionales es el interés general, el objetivo de las campañas comerciales es la promoción de productos y/o servicios con un propósito económico³. La publicidad institucional es, por lo tanto, la comunicación pública que lleva a cabo de manera exclusiva el Estado y las administraciones que lo conforman en diversos medios de comunicación y que coexiste, a su vez, con la publicidad comercial; entendiendo como comunicación pública “una clase de información que se refiere a intereses compartidos por el conjunto de la colectividad y que está destinada en todo o en parte a la reproducción social”⁴.

La publicidad institucional enmarcada dentro de la comunicación pública está caracterizada por la participación de dos factores: por un lado, los ciudadanos y la

¹ Alvarado López y Andrés del Campo (2005: 69).

² García Inda (2011: 153).

³ Cortés González (2011: 4).

⁴ Martín Serrano (1994: 156).

Administración y, por otro lado, un mensaje informativo y persuasivo⁵ principalmente de interés general para la ciudadanía. Esta comunicación en el ámbito estatal la realiza el Gobierno, siendo este responsable de la Administración General del Estado (en adelante AGE) y de las diversas entidades que de la misma dependan, cuyas acciones de comunicación se realizan en medios masivos como son la prensa, la televisión y la radio con el objetivo de informar a los ciudadanos acerca de los servicios públicos y el funcionamiento de las administraciones.

En ocasiones los criterios de adjudicación de campañas han dado lugar a diversas controversias debido a la falta de una doctrina jurídica del Tribunal Constitucional (en adelante TC). En la mayoría de los casos el debate correspondía a la falta de asignación de las campañas de publicidad institucional como consecuencia de posibles diferencias entre la línea editorial del medio en cuestión con el partido político al cargo del poder ejecutivo en ese momento. No fue hasta el año 2014 como resultado de la sentencia 104/2014, de 23 de junio del Tribunal Constitucional cuando se estableció la doctrina. La cadena de radio Ser Castellón presentó una denuncia contra el Ayuntamiento de Castellón alegando que se les excluyó de la planificación de medios sin justificación objetiva alguna⁶. La sentencia del TC aclaró que según el artículo 20.1 de la Constitución Española (en adelante CE) la ciudadanía tiene derecho “a recibir una información neutral, objetiva y veraz” sin “sufrir una discriminación o trato desigual en el acceso de la misma” (artículo 14 CE)⁷.

Otro caso similar tuvo lugar en el País Vasco dos décadas antes. En esa ocasión, la sentencia del Tribunal Supremo 1991/Ar. 2278 estableció que el Gobierno Vasco vulneraba el artículo 14 de la CE al excluir a uno de los periódicos de la editorial Orain S.A., exponiendo que la diferencia entre la línea editorial del medio y el evento a anunciar “no es razón para discriminarle en la contratación del mismo”⁸.

⁵ Martínez Pastor (2012: 53).

⁶ De la Cruz de Julián, López Cepeda, Galletero Campos (2019: 136).

⁷ Lazkano Brotóns (2017: 109).

⁸ Lazkano Brotóns (2017: 108).

2.2. La publicidad del Gobierno de España

En España la Administración es considerada el principal anunciante⁹. Tal y como se ha concretado en el punto anterior la publicidad que realiza la AGE se construye alrededor de un mensaje con dos funciones: informativa y persuasiva. La primera se lleva a cabo mediante la difusión de mensajes que advierten a la población sobre los servicios que prestan las administraciones públicas, así como del funcionamiento de las mismas; esto es, información acerca de las gestiones a realizar y sus respectivos plazos. Ejemplo de ello son las campañas de la declaración de la renta que lleva a cabo anualmente al Ministerio de Hacienda, las del Ministerio del Interior sobre el proceso electoral cuando se acercan elecciones o la que realizó el Ministerio de Asuntos Exteriores en el año 2016 llamada “viaja seguro”¹⁰ y que estaba orientada a proporcionar a aquellos españoles que viajan o residen en el extranjero una serie de recomendaciones básicas para el viaje. La segunda función es posiblemente la más difícil de diferenciar en muchos casos, habiendo numerosas opiniones que afirman que las campañas categorizadas como persuasivas tienen la finalidad de orientar la opinión de los ciudadanos¹¹. Cabe destacar también una función comercial que se desempeña en menor medida, aunque esta es claramente identificable, siendo la más destacada la campaña anual de la Lotería Nacional.

Con independencia de la función que cumplan las campañas institucionales de la AGE todas ellas están reguladas por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (en adelante LPCI) que vela para que “toda la información llegue a los ciudadanos” según se afirma en su exposición de motivos. Para ello, el Estado establece una serie de recursos que garanticen a todos los ciudadanos (incluidas las personas con discapacidad) el acceso a la información que difunde la Administración. Su aprobación se basa en la necesidad de desvincular la opinión política del Gobierno de la información sobre sus políticas públicas.

Como instrumento complementario a la ley estatal, la Secretaría de Estado de Comunicación (máximo órgano del Gobierno responsable de la transparencia informativa)¹² elaboró junto con la *Internacional Advertising Association*, organismo que

⁹ Cortés González (2011: 3).

¹⁰ Página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2016), consultado el: 19/03/2020.

¹¹ De la Cruz de Julián, López-Cepeda, Galletero Campos (2019: 137).

¹² Página web Wikipedia, Secretaría de Estado de Comunicación, consultado el 14/08/2020.

agrupa las asociaciones de anunciantes y agencias de medios, una Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional¹³. En dicho documento se recogen varios puntos que han de seguir las agencias de publicidad que vayan a realizar campañas para la Administración, desde los pasos previos a la licitación hasta los aspectos claves que han de tener en cuenta. En la guía también se detallan con claridad cuáles son los temas que pueden presentar las agencias a la hora de trabajar para las instituciones públicas, además de ofrecer un listado en el que se señala cuáles son las campañas que las agencias tendrán prohibido realizar. Hay que señalar también que según las indicaciones de la guía es de obligado cumplimiento que todas las campañas que se realicen para la AGE (independientemente de cuál sea la finalidad de cada una de ellas) se identifiquen con el logotipo de “Gobierno de España”. Así pues, se puede afirmar que las campañas del Estado, además de proporcionar información de interés general para la ciudadanía, también cumplen con un propósito de construcción de imagen de marca¹⁴. Esta imagen de marca vendría a ser la que proyecta el propio Gobierno como anunciante, utilizando el logotipo “Gobierno de España” como eslogan publicitario.

Por el momento la LPCI limita su aplicación únicamente a la AGE y a las entidades del sector público estatal que de la misma dependen conforme al artículo 1 de la normativa. No obstante, de las 17 comunidades autónomas que conforman las entidades territoriales administrativas españolas actualmente son 10 las que cuentan con su propia normativa de publicidad y comunicación institucional a nivel autonómico: Andalucía¹⁵, Aragón¹⁶, Principado de Asturias¹⁷, Canarias¹⁸, Castilla y León¹⁹, Cataluña²⁰, Comunidad Valenciana²¹, Extremadura²², Islas Baleares²³ y País Vasco²⁴, ley que se procederá a analizar más adelante. Cabe destacar que aquellas comunidades autónomas que no

¹³ Soporte web de El Economista (2010), consultado el: 20/03/2020.

¹⁴ Martínez Pastor (2015: 110).

¹⁵ Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.

¹⁶ Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional.

¹⁷ Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales.

¹⁸ Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario.

¹⁹ Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León.

²⁰ Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional.

²¹ Ley 12/2018, de 24 de mayo, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de las infraestructuras públicas.

²² Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.

²³ Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional de las Illes Balears.

²⁴ Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional en Euskadi.

cuentan con una normativa específica en materia de actividad publicitaria institucional les será de aplicación la LPCI.²⁵

En cualquiera de los casos las campañas institucionales deben garantizar el principio de neutralidad de los poderes públicos²⁶. Además, al principio de neutralidad se le suma otro más, el de transparencia en la gestión pública para/con los ciudadanos o “principio general de publicidad en la actuación de los poderes públicos” (poder legislativo, ejecutivo, judicial)²⁷. Cabe mencionar que dicho principio no cuenta con una normativa común para el conjunto de los poderes públicos, por lo que su regulación se ha visto marcada por la interpretación que llevaban a cabo los tribunales de normas como los secretos oficiales o el secreto de sumario²⁸. Desde el año 2013 el poder ejecutivo cuenta con su propia normativa: la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, principio que garantiza a la población el acceso a información alusiva a la actividad y gestión de las administraciones públicas tales como el número de campañas publicitarias llevadas a cabo, el coste de las mismas, los contratos adjudicados, etc. El órgano encargado de la transparencia informativa relativa a la actividad publicitaria es la Secretaría del Estado de Comunicación que depende directamente de la Presidencia del Gobierno.

Con el paso de los años el uso de la publicidad ha ido aumentando de manera significativa, por lo que no es de extrañar que así lo haya hecho también la actividad publicitaria de las administraciones públicas. Tal ha sido el uso que le han dado que ha llegado a convertirse en uno de los mejores sistemas de comunicación entre la propia administración y la ciudadanía²⁹. No obstante, la publicidad institucional que ha llevado a cabo el Gobierno hasta no hace muchos años se ha calificado como partidista o de “autobombo”, sirviendo a los intereses políticos del partido que gobierna. De ahí la creación de una ley que regule los principios de neutralidad y transparencia que aseguran que la actividad publicitaria de la AGE proporcione a la ciudadanía información de interés general relativas a cuestiones administrativas.

²⁵ Martínez Pastor (2015: 113).

²⁶ Feliu Albaladejo (2011); citado en García Llorente (2014: 397).

²⁷ Lazkano Brotóns (2017: 86).

²⁸ Lazkano Brotóns (2017: 88).

²⁹ García López (2007: 291).

2.3. Marco normativo de la publicidad institucional en España

2.3.1. Ley 29/2005, de 29 de diciembre de Publicidad y Comunicación Institucional

La publicidad institucional en España es regulada por LPCI desde que entró en vigor el 19 de enero del año 2006. Con anterioridad la base normativa en materia de actividad publicitaria de las administraciones públicas había sido regulada por diversas leyes, entre ellas la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad (en adelante LGP) y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo y Común, ambas de carácter estatal, así como por leyes de derecho autonómico como la Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional en la Comunidad Autónoma de Cataluña, la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía y la Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura³⁰. Todas esas normas son consideradas precursoras en ciertos aspectos de la ley estatal actual.

La LPCI se encarga de construir una comunicación que se diferencie de las labores políticas del Gobierno asegurando el principio de neutralidad de los poderes públicos ya que, según se indica en la exposición de motivos, “la valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa (...) que emprende la Administración”. Las campañas de publicidad y comunicación institucional tienen que estar enfocadas a cumplir con las necesidades y los intereses de la ciudadanía, evitando en cualquier caso un empleo inadecuado de los fondos públicos en la consecución de sus objetivos. Para ello, otro de los propósitos de la ley es garantizar una transparencia comunicativa en las campañas institucionales³¹. Así pues, la publicidad y comunicación institucional fue creada para estar al servicio de los ciudadanos para los que se difunde un mensaje de la Administración o de las administraciones públicas en el que se les informa de las actividades que se llevarán a cabo, así como los servicios que están a su disposición, siempre diferenciando sus comunicaciones de las labores políticas del Ejecutivo.

La normativa consta de 15 artículos que velan por hacer cumplir cuatro objetivos prioritarios:

³⁰ García Inda (2011: 154).

³¹ Página web de La Moncloa (2012), consultada el: 15/04/2020.

- Garantizar la utilidad pública eliminando aquellas campañas que exaltan la correcta actividad del Gobierno. De esta manera, se asegura que las campañas “sirvan a sus destinatarios legítimos, que son los ciudadanos, y no a quien las promueve”.
- Profesionalizar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas con el propósito de garantizar una mejor utilización de los fondos.
- Fortalecer la transparencia de las campañas dando a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que llevará a cabo la Administración.
- Proteger la lealtad institucional vetando campañas cuyo objetivo es el de denigrar la labor de otras Administraciones.

El Capítulo I recoge las disposiciones generales de la normativa (artículo 1 al 10), apartado que se encarga de regular el objetivo y el ámbito de aplicación de la ley, la definición de las campañas institucionales de publicidad y comunicación, los requisitos de las campañas institucionales y sus prohibiciones entre otros. El Capítulo II agrupa los artículos encargados de regular la planificación y ejecución de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación (artículo 11 al 15).

Pese al avance que suponía la aprobación de la LPCI a nivel estatal, uno de los problemas que sigue planteando la normativa a día de hoy es que limita su aplicación exclusivamente a la AGE y a las entidades del sector público estatal a excepción del artículo 4 (artículo que regula las prohibiciones de las campañas institucionales) y que será de aplicación a todas las administraciones públicas del Estado estén o no sujetas a otra normativa específica. Esto hecho se da como consecuencia de la Disposición Final Segunda de la ley que confiere al artículo 4 carácter de “legislación básica” en virtud de artículo 149.1.18 de la CE³². Las prohibiciones que se enumeran son las siguientes:

1. No se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y comunicación:
 - a) Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos nombrados 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 funciones.

³² San Baos, página web de Revista Jurídica, (2008), consultada el: 29/05/2020.

- 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.

Como instrumento para alcanzar y hacer cumplir los requisitos de las campañas y las prohibiciones de las mismas se creó la Comisión de publicidad y comunicación institucional y que según el artículo 12³³ “elaborará anualmente (...) un plan de publicidad y comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades adscritas a esta”. Esta Comisión se establece en el artículo 11 de la LPCI como el órgano encargado de la planificación, evaluación y coordinación de las actividades en materia de publicidad y comunicación de la Administración y se regula a través del Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto.

2.3.2. Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado

La Comisión de publicidad y comunicación institucional se conforma el 28 de noviembre de 2006³⁴ y nace con el propósito de hacer cumplir el principio de transparencia. Es el organismo responsable de tramitar y dar solución a las reclamaciones de aquellas campañas que infringen las prohibiciones agrupadas en el artículo 4 de la LPCI, así como de la elaboración anual de un plan de publicidad y comunicación en el que se recogerán todas las campañas institucionales que prevea llevar a cabo la AGE.

³³ Artículo por el que se regula el Plan anual de publicidad y comunicación institucional.

³⁴ Página web de La Moncloa (2012), consultado el: 16/04/2020.

Su creación, organización y funcionamiento se regulan en los artículos que configuran el Título I (artículos del 2 al 10). En ellos se explica que la Comisión es un órgano adjunto al Ministerio de la Presidencia por medio de la Secretaría de Estado de Comunicación, cuyas funciones son la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades publicitarias de la AGE y de las entidades públicas integrantes de la misma. Su estructura se organiza en tres órganos³⁵:

- Pleno de la Comisión. Entre sus funciones destacan la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación institucional “a partir de las propuestas recibidas de todos los departamentos ministeriales” y del informe anual de publicidad y comunicación.
- Comisión Ejecutiva. Órgano responsable de planificar el Pleno de la Comisión y organizar los temas a tratar en el mismo.
- Comité de Recursos. Es el encargado de tramitar y solventar las reclamaciones que se interponen a las campañas institucionales por incumplimiento de alguna prohibición enumerada en el artículo 4 de la LPCI.

El Título II (artículo 11) regula la elaboración, el contenido y la aprobación del Plan anual de publicidad y comunicación de la AGE que trata principalmente de garantizar la utilidad pública a través de la planificación, ejecución y evaluación de las campañas institucionales³⁶. La estructura que siguen los planes anuales es siempre la misma con apenas variaciones, en los que se recoge información relativa a los objetivos de cada una de las campañas, sus costes y las fechas en las que se llevarán a cabo, sus destinatarios y los organismos que tomarán parte. Asimismo, el Plan también presenta otros puntos con información detallada, de los cuales los más relevantes son³⁷:

- Distribución por ministerios: Cuales serán los ministerios que realizarán un mayor número de campañas (en el año 2019 fueron el Ministerio para la Transición Ecológica y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, los mismos se volvieron a repetir en el plan de 2020).
- Prioridades de publicidad y comunicación: Se indicarán cuáles serán las prioridades de la AGE en materia de actividad publicitaria en el año en cuestión

³⁵ Los tres órganos están compuestos por sus respectivos presidentes, vicepresidentes, vocales y secretarios. Resulta interesante destacar que ninguno de sus miembros (a excepción del secretario) reciben compensación económica por el ejercicio de sus funciones.

³⁶ Página web Portal de Transparencia de la Región de Murcia, consultado el: 19/08/2020.

³⁷ Plan 2019 y 2020 de Publicidad y Comunicación Institucional, consultados el: 19/08/2020.

que contarán con el porcentaje presupuestario más alto (con motivo de la pandemia del COVID-19 en el plan de 2020 la prioridad principal es la promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno como una medida de prevención frente al virus, que contó con un 53,57% del presupuesto total; en el plan de 2019 fue la promoción en materia de derechos y deberes de los ciudadanos con un 42,6% del presupuesto).

- Presupuesto: La inversión total que se prevé utilizar en las campañas institucionales (para el año 2019 la cuantía fue de 62,85 millones de euros y para el año 2020 es de 66,05 millones de euros, un 5,10% más que el año anterior).
- Campañas comerciales no sujetas a la Ley 29/2005: La LPCI excluye de su ámbito de aplicación las campañas comerciales, industriales y mercantiles; sin embargo, la información de esas campañas sí debe ser plasmada en el Plan anual (en el año 2019 se llevaron a cabo 45 campañas con una inversión prevista de 162 millones de euros y en 2020 se realizarán 51 campañas por valor de 135 millones de euros).

Antes de su publicación el Plan deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros. Es posible que en ocasiones excepcionales se deban llevar a cabo campañas institucionales no previstas en el Plan anual, en cuyo caso el órgano responsable “habrá de recabar la autorización del titular del departamento de pertenencia”.

2.3.3. Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional en Euskadi

La Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional de Euskadi (en adelante LPCIE) es la norma reguladora en materia de actividad publicitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV) aprobada por el Parlamento Vasco cinco años después de la LPCI. En ella se establece como principio básico de las instituciones públicas “la información veraz y objetiva, ordenada y orientada a la difusión general de mensajes comunes que den a conocer los servicios que prestan y las actividades que desarrollan”. Mientras que en la ley estatal se hacen múltiples referencias a lo que dicta la CE en el caso de la ley autonómica se menciona el Estatuto de Autonomía del País Vasco como referente, que reconoce a la CAPV “competencia exclusiva en organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, en legislación electoral interior y publicidad”. Al igual que en la estatal, la ley autonómica diferencia cuatro objetivos prioritarios:

1. Determinar de manera clara la finalidad, el espacio de desarrollo y el que será el objeto de difusión de la publicidad y comunicación institucional.
2. Determinar los límites y las prohibiciones a los que se verá sometida la publicidad y la comunicación institucional.
3. Establecer unos principios y normas, en base a los cuales se adjudicarán los contratos en materia de publicidad y comunicación institucional durante el periodo electoral.
4. Asegurar la correcta aplicación de la publicidad y comunicación institucional según el contenido de la ley.

La LPCIE guarda múltiples semejanzas con la LPCI sobre todo en lo concerniente al Capítulo I, tanto en la delimitación del objeto como en el ámbito subjetivo de la ley. Además, la definición de las campañas de publicidad y comunicación institucional es idéntica en ambos casos al igual que los artículos que regulan la accesibilidad de las campañas y el fomento de los soportes respetuosos con el medio ambiente. Sin embargo, en varios aspectos la ley vasca es más específica en la definición de su normativa. Uno de esos casos se observa en los requisitos de las campañas institucionales (artículo 4), en el que la LPCIE incorpora en el primer apartado un objetivo más:

j) “Promover o difundir los servicios que prestan y las actividades que desarrollan las entidades señaladas en el artículo 2 de la presente ley”.

Asimismo, también incluye un quinto apartado donde se hace referencia a aquellos casos en los que la publicidad institucional haga uso de personas que realicen recomendaciones o testimonios, en cuyo caso tanto la persona como el contenido de su mensaje deberá ser información real. En cuanto a las prohibiciones enumeradas en el artículo 5, además de los tres puntos que ya se establecían en la normativa estatal la LPCIE incluye dos más:

3) “La publicidad institucional no debe conducir a errores, ni por ambigüedad, ni por inexactitud de datos, ni por omisión o cualquier otra circunstancia”.

5) “Queda totalmente prohibida la utilización en las campañas institucionales de publicidad y comunicación de cualquier forma de publicidad de las consideradas ilícitas en el artículo 3 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad³⁸”.

³⁸ Según el artículo 3 de la Ley General de Publicidad se considera publicidad ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución,

Otro de los aspectos que regulan de manera muy similar ambas leyes es la normativa aplicable en los procesos electorales, que tanto en la ley estatal como en la ley vasca son prácticamente idénticas, con la única diferencia de que la ley vasca incluye una normativa más a la que se verán sujetas las campañas electorales al tratarse de una comunidad autónoma: la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco.

En lo relativo a la evaluación, planificación y ejecución de las campañas institucionales, de acuerdo con Feliu Albaladejo³⁹ la LPCIE es de las pocas que sigue muy de cerca el texto de la norma estatal, siendo la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional el órgano responsable para su control regulado mediante el Decreto 237/2011 de 22 de noviembre por el que se regula a composición, organización y funcionamiento, de la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional. El objetivo de la Comisión es lograr una mayor eficacia en las acciones publicitarias que lleva a cabo la Administración Pública del País Vasco y mostrar una imagen unitaria del Manual de Identidad Corporativa del Gobierno Vasco. Dicho órgano será el encargado de elaborar, aprobar y evaluar las acciones publicitarias y de comunicación que se hayan realizado con anterioridad. También deberá concretar un plan anual de publicidad y comunicación institucional detallando las campañas que se llevarán a cabo.

La Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional lo forman la Presidencia (persona titular de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia del Gobierno), Vocalías (persona en representación de cada Departamento que la designará el/la titular de cada Departamento) y Secretaría (persona técnica de la Secretaría General de Comunicación de la Presidencia del Gobierno que será designada por el/la presidente de la Comisión)⁴⁰. Se reunirán con carácter ordinario una vez al mes con la posibilidad de realizar reuniones extraordinarias y se aprobarán los acuerdos con mayoría de votos.

la publicidad subliminal, engañosa, desleal y agresiva, la publicidad dirigida a menores que les incite a la compra y que presente a los menores en una situación peligrosa, la publicidad que induzca a errores sobre las características del producto o servicio y la que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos.

³⁹ Feliu Albaladejo (2013: 219).

⁴⁰ Además de la Presidencia, Vocalías y Secretaría también podrán asistir a la Comisión una persona en representación del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde y otra persona en representación de la Viceconsejería de Política Lingüística, así como personas expertas por invitación de la Presidencia.

2.4. Publicidad y comunicación institucional durante el Estado de Alarma

El artículo 116 de la CE viene a diferenciar tres estados de régimen excepcional: Estado de Alarma, de Excepción y de Sitio, regulados en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio y que fijan los principios que se deben seguir en tales circunstancias⁴¹. Como resultado de la pandemia que generó el COVID-19 en España, el Gobierno decretó el Estado de Alarma el sábado 14 de marzo de 2020 mediante el Real Decreto 463/2020⁴² con el objetivo de asegurar la protección de los ciudadanos españoles, así como la contención del propio virus.

Días más tarde del comunicado en varios medios de comunicación como la televisión, la radio y las redes sociales aparece la primera campaña de publicidad institucional relacionada con el COVID-19 que llevó a cabo el Ministerio de Sanidad bajo el lema #EsteVirusLoParamosUnidos. La campaña fue lanzada en castellano, catalán, euskera, gallego y valenciano con el propósito de concienciar a los ciudadanos sobre la importancia de seguir las medidas de seguridad que dictaba el Ministerio de Sanidad y así evitar la propagación del virus⁴³. En el caso de la prensa escrita, la mañana del 15 de marzo (un día después de hacer oficial el Estado de Alarma) varios periódicos de diferentes líneas editoriales cubrieron sus portadas con el mismo mensaje [ilustración 1].

Ilustración 1. La prensa española se une a la campaña contra el coronavirus



Fuente: @pablonazim, Twitter.

⁴¹ Lazkano Brotóns (2017: 67).

⁴² Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión e la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

⁴³ Página web ReasonWhy (2020), consultado el: 17/06/2020.

Los departamentos de salud de varias comunidades autónomas también lanzaron sus propias campañas informativas; tal fue el caso del Gobierno Vasco que, a través de Osakidetza, la Consejería de Sanidad difundió una campaña de aviso sobre el Coronavirus [Ilustración 2] que informaba a los ciudadanos de la CAPV acerca de cuáles eran los síntomas del virus y la forma en la que debían actuar en caso de un posible contagio.

El 25 de mayo el Gobierno lanzó otra campaña de similares características a la de #EsteVirusLoParamosUnidos, esta vez bajo el nombre #SalimosMásFuertes cuando todas las comunidades autónomas se encontraban en la Fase 1 de transición a la nueva normalidad [ilustración 3]⁴⁴. Según la plataforma online Economía Digital⁴⁵ la oposición criticó severamente su coste (4,8 millones de euros) bajo el argumento de que la campaña superaba con creces el presupuesto total que se destinó a la publicidad institucional del Ministerio de Sanidad el pasado año 2019 (4,4 millones de euros en total). Además, hubo varios partidos políticos que afirmaron que el Gobierno utilizaba la campaña con fines propagandísticos y que su objetivo era que la misma sirviera a los intereses del Estado.

Ilustración 2. Campaña de prevención del coronavirus del Gobierno Vasco



Fuente: Consejería de Sanidad del País Vasco⁴⁶.

⁴⁴ Página web La Política Online (2020), consultado el: 23/06/2020.

⁴⁵ Solís (2020). Página web de Economía Digital consultado el: 23/06/2020.

⁴⁶ Portal de Internet de la Administración Vasco (2020), consultado el: 22/06/2020.

Ilustración 3. La prensa española celebra la entrada a la fase 1 de la desescalada



Fuente: La Política Online, soporte digital.

Así pues, a raíz de las campañas que lanzó el Ministerio de Sanidad surgen diversas controversias. La primera es que las campañas de publicidad institucional han de cumplir al menos alguno de los requisitos que se enumeran en el artículo 3 de la LPCI y seguir las indicaciones que se establecen en la guía práctica de publicidad y comunicación institucional, exigiéndose en ambos casos que se lleven a cabo con razón de interés general⁴⁷. Uno de los objetivos que se recogen en la LPCI es el de “anunciar medidas preventivas de riesgo o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural”, requisito en el que se podrían incluir las campañas del Ministerio de Sanidad dadas las circunstancias de salud pública. No obstante, si se lleva a cabo un análisis de las mismas, ambas carecen de información útil relativa a la protección de salud pública de la ciudadanía, ya que el mensaje que transmiten es más el de reforzar una conducta social (requisito que se recoge en la guía práctica pero que no se regula en la LPCI). Caso contrario es el de la campaña que realizó el Gobierno Vasco y que sí cumplía con el requisito de información de interés general recogido en la LPCI y LPCIE al comunicar con detalle las pautas a llevar a cabo en caso de contagio. La segunda controversia es que el Gobierno gestionó las campañas amparándose en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), que regula la tramitación de contratos en situaciones catastróficas, de peligro o de necesidad que afecten a la defensa nacional.

⁴⁷ Rozados Oliva (2009: 38).

Resulta muy inusual que ante una situación tan extraordinaria como puede ser un Estado de Alarma la publicidad institucional que ha llevado a cabo el Gobierno de España no sea informativa cuando en realidad lo que realmente necesita la ciudadanía en ese momento es información clara para saber cómo, en qué momento y de qué manera deben actuar. Además, se podría llegar a pensar que la campaña #SalimosMásFuertes podría favorecer de alguna manera al Ejecutivo, elogiando de una forma indirecta su buena gestión de la crisis sanitaria e incumpliendo así con el precepto 4.1.a⁴⁸ de la LPCI. Ejemplo de un posible incumplimiento de ese mismo apartado es el caso de la Junta de Andalucía, en el que la oposición acusó a la institución de pagar a varios medios de comunicación para publicar noticias en las que se ensalza la labor del equipo de Gobierno de Juan Manuel Moreno Bonilla (presidente de la Junta de Andalucía) frente a la crisis sanitaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía. En las noticias se incluía una leyenda con las palabras “información patrocinada por la Junta de Andalucía”. La oposición se respaldaba en la ausencia de un artículo que prohiba expresamente las campañas de autobombo en la Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la actividad publicitaria de las administraciones públicas de Andalucía. A pesar de ello, el carácter básico que otorga la CE al artículo 4 de la LPCI implica que el mismo prevalece sobre el resto, lo que hace obligatorio su cumplimiento a todas las administraciones públicas del Estado con independencia de qué se prohíbe (o no) en las normativas autonómicas ⁴⁹.

⁴⁸ El precepto 4.1.a de la LPCI prohíbe la contratación de campañas institucionales de publicidad y de comunicación cuya finalidad sea destacar los logros o la buena labor por los sujetos mencionados en el artículo 1 de la misma ley.

⁴⁹ Ibáñez (2020). Página web de eldiario.es, consultado el: 24/06/2020.

3. PROBLEMAS GLOBALES DE LA LEY DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

3.1. Sujetos obligados a respetar la LPCI

La delimitación de todos los sujetos que se ven obligados a cumplir con la normativa de la LPCI está definida en el artículo 1 de la misma. En dicho artículo se indican que serán todas las campañas de la AGE las que se verán reguladas por este régimen jurídico. Igualmente, también se verán reguladas por esta misma ley las campañas que lleven a cabo las entidades del sector público estatal enumeradas en el artículo 2.1. de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; esto es, además de la Administración General del Estado, aquellas entidades que conforman el sector público estatal:

- a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General (organismos autónomos y entidades públicas empresariales).
- b) Las autoridades administrativas independientes.
- c) Las sociedades mercantiles estatales.
- d) Los consorcios adscritos a la Administración General.
- e) Las fundaciones del sector público adscritas a la Administración General.
- f) Los fondos sin personalidad jurídica.
- g) Las universidades públicas no transferidas.
- h) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros mancomunados.
- i) Cualesquiera organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de la Administración General de Estado.

No obstante, quedan exentas del cumplimiento de la normativa las campañas que lleven a cabo los anteriores sujetos cuyo carácter sea industrial, comercial⁵⁰ o mercantil, así como todas las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que se deban publicar o

⁵⁰ Según el Plan anual de 2019, una campaña comercial exenta del cumplimiento de la LPCI sería la del sorteo de “La Lotería” a cargo del Ministerio de Hacienda.

difundirse por mandato legal. Cualquier otro anunciante que no sea la AGE y los organismos dependientes será excluido de la norma jurídica⁵¹.

En el caso de la CAPV también quedan exentas de la normativa autonómica las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil y la LPCIE les será de aplicación a:

- a) La Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- b) Las entidades relacionadas en las letras a), b) y c) del apartado 4 del artículo 7 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco (aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre)⁵².

Recordemos que en este mismo contexto La Moncloa⁵³ apunta que uno de los problemas de la LPCI viene dado en su Disposición Final Segunda, donde se indica que, según el artículo 149.1.18 de la CE, el artículo 4 por el que se regulan las prohibiciones dispone de un carácter de “legislación básica”. De modo que, mientras que el artículo 1 limita el ámbito de aplicación únicamente a la Administración General del Estado, así como a las entidades integrantes del sector público estatal, la Disposición Final Segunda determina de manera más detallada que las prohibiciones se amplían a todas y cada una de las administraciones públicas del Estado Español.

Por consiguiente, además del Gobierno, serán las autoridades portuarias del Estado, Correos, Aena, Renfe Feve y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) algunas de las entidades que deberán acogerse a la normativa de la LPCI entre las más de 60 entidades registradas como sociedad mercantil estatal o entidad pública empresarial⁵⁴. En cuanto a los medios de comunicación, serán la Agencia de noticias EFE y la cadena de televisión pública Radiotelevisión Española (en adelante RTVE), así como todos los soportes informativos que conforman ambos medios (televisión, radio, prensa, etc.). En el caso del País Vasco, entidades públicas como Euskal Irrati Telebista (EITB), Eusko Trenbideak / Ferrocarriles Vascos, Osakidetza o la Fundación Euskadi Kirola Fundazioa entre otros deberán cumplir con la normativa de la LPCIE.

⁵¹ Martínez Pastor (2012: 54).

⁵² Las entidades relacionadas corresponden a las sociedades públicas, las fundaciones del sector público de la CAPV y los consorcios.

⁵³ Página web de La Moncloa (2020), consultado el: 27/05/2020.

⁵⁴ Página web del Ministerio de Hacienda (2018), consultado el: 30/05/2020.

3.2. Control del incumplimiento de la aplicación de la LPCI y LPCIE

A nivel estatal, dentro de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional se creará un comité de recursos para la resolución de las reclamaciones que se interpongan según el artículo 7 de la misma. En el caso de la CAPV, será la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional el órgano que resolverá las solicitudes de cesación y rectificación según las garantías establecidas en el artículo 8.

Estas garantías determinan que cualquier persona, tanto física como jurídica, así como las entidades jurídicas cuyo objetivo sea el velar por el respeto de los valores y principios consagrados por la ley, tendrán derecho a solicitar el cese definitivo o la rectificación de las campañas que no cumplan con las limitaciones que marca la normativa específica, infringiendo los artículos 3.2 y 4⁵⁵ en el caso de la ley estatal y los artículos 4 y 5⁵⁶ en el caso de la ley vasca. Las solicitudes para la cesación se deberán presentar desde el comienzo de la actividad publicitaria y mientras dura la misma, mientras que las rectificaciones podrán solicitarse hasta un máximo de siete días después de que haya finalizado la actividad. En los dos casos las solicitudes se han de presentar ante el órgano correspondiente; esto es, la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional o La Comisión Interdepartamental de Publicidad y Comunicación Institucional. Esta reclamación tendrá que ser solventada en un plazo que no sobrepase los seis días. Si la resolución administrativa resultara de cesación, el órgano anunciante deberá interrumpir la campaña con efecto inmediato. Si por el contrario la resolución administrativa fuera de rectificación, el órgano anunciante tendrá que rectificar en los siete días siguientes desde que se haya dictado la resolución. La ley vasca no se queda ahí y añade que si la solicitud no fuera resuelta en el plazo pertinente se entenderá como desestimada.

Un último apartado que añaden las dos leyes indica que siempre que se estimen que se hayan incumplido los artículos arriba indicados, la Comisión o Comisión Interdepartamental podrán dictaminar una suspensión provisional de la campaña institucional, en cuyo caso el plazo para la resolución de dicha suspensión provisional será de tres días en el caso de la ley estatal y de dos días en el caso de la ley vasca.

⁵⁵ El artículo 3.2 de la LPCI argumenta que uno de los requisitos de las campañas institucionales es que las mismas se llevarán a cabo únicamente con razón de interés público y en el ejercicio de competencias propias. El artículo 4 de la LPCI regula las prohibiciones de las campañas institucionales.

⁵⁶ Los artículos 4 y 5 de la LPCIE regulan los requisitos de las campañas institucionales y sus prohibiciones respectivamente.

3.3. Reparto de la publicidad institucional

Como se ha señalado en el marco jurídico, la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional es el órgano encargado de gestionar las campañas de publicidad y la comunicación institucional y publicará un plan anual (previa aprobación del Consejo de Ministros) en el que se verán incluidas todas las campañas institucionales que prevea llevar a cabo la AGE y las entidades adscritas a esta. Tal y como se indica en el artículo 12⁵⁷ de la LPCI “en el plan se especificarán, al menos, las indicaciones necesarias sobre el objetivo de cada campaña, el coste previsible, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación utilizadas, el sentido de los mensajes, sus destinatarios y los organismos y entidades afectadas”. En el caso de la CAPV, será la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional el órgano encargado de su evaluación.

3.3.1. Contratos de publicidad institucional y herramientas de comunicación

Según el artículo 8 de la LPCI y el artículo 9 de la LPCIE que regulan la contratación de los medios de comunicación para la realización de las campañas ambas leyes coinciden en que las contrataciones se ajustarán a los principios de publicidad y concurrencia, en cuyo caso la ley vasca añade los principios de transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación no contemplados en la ley estatal. En ninguna de las leyes viene determinado que para la contratación de medios se deban seguir criterios de tirada o de audiencia; sin embargo, de acuerdo con el Observatorio de Contratación Pública, a pesar de que la publicidad institucional se regule mediante una normativa propia y no a través de la LGP, a la publicidad institucional también le son de aplicación los Capítulos I y II (artículos 7 al 22) de la LGP⁵⁸. El Capítulo II regula los contratos publicitarios y diferencia entre cuatro: contrato de publicidad, contrato de difusión publicitaria, contrato de creación publicitaria y contrato de patrocinio.

La licitación de los contratos publicitarios se regula a través de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público⁵⁹. Dicha ley hace una distinción entre los tipos de contratos publicitarios; esto es, contratos publicitarios de servicios de los contratos publicitarios de patrocinio.

⁵⁷ El artículo 12 de la LPCI regula el Plan anual de publicidad y comunicación institucional.

⁵⁸ Portal del Observatorio de Contratación Pública (2018), consultado el: 19/08/2020.

⁵⁹ De la Cruz de Julián, López-Cepeda, Galletero Campos (2019: 139).

- Contratos de servicios publicitarios: Lo conforman el contrato de publicidad, contrato de difusión publicitaria y contrato de creación publicitaria. Son los que se cierran con agencias de publicidad y se caracterizan por tener concepto de campaña publicitaria.
- Contratos de patrocinio: Según el artículo 22 de la LGP es “aquel por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador”. Se trata de un contrato singular, ya que la delimitación del mismo resulta bastante ambigua en el contexto de las administraciones públicas a causa de la subvención, lo que hace que se diferencie de los contratos de servicios publicitarios dado el carácter privado del mismo.

Como se ha señalado antes no se especifican que se deban seguir criterios específicos para la adjudicación de los mismos, aunque se debe asegurar un reparto equitativo de campañas entre los medios de comunicación respetando siempre los principios de igualdad y no discriminación. No se podrá aislar a ningún medio si no es por razones objetivas. Se deberá preparar un Plan de Medios para la adjudicación de esos contratos que justifique la necesidad y el objetivo de la campaña publicitaria que se planee realizar. La elección de los contratos se llevará a cabo teniendo en cuenta el criterio del coste económico y la eficacia previstos para la campaña, en el que se deberá escoger la oferta económica más ventajosa. Un cuarto criterio que añade la LPCIE indica que, cuando lo recomienden razones cuantitativas o cualitativas, las empresas o agencias de comunicación deberán incluir un seguimiento de los resultados y un análisis del impacto de la campaña.

Como herramientas de comunicación para la difusión de las campañas se contemplan como soportes de comunicación la televisión, radio, prensa, revistas, internet, publicidad exterior, cine, acciones de marketing y relaciones públicas. Según el Plan anual, en el año 2020 Internet será el medio de comunicación más utilizado al igual que en el 2019, la radio y la prensa ocupan el segundo lugar y la televisión el tercer puesto.

3.3.2. Presupuesto

En lo referente al presupuesto de las campañas no viene determinado de manera exacta cuál es la cantidad disponible para inversión en publicidad. Sin embargo, la guía práctica de publicidad y comunicación institucional elaborada por la Secretaría del Estado junto

con la *International Advertising Association* recomienda que la compra de medios se evalúe a través de los descuentos y la comisión de la agencia. Del gasto de la campaña se responsabilizará el departamento ministerial pertinente, aunque la cuantía destinada para publicidad estará condicionada por la disponibilidad presupuestaria del momento en el que se realice el Plan, establecido por la Ley de Presupuestos Generales del año en el que se vaya a llevar a cabo las campañas de publicidad. Según los últimos datos publicados en el Plan anual del año 2020 (aprobado con varios meses de retraso en consecuencia a la crisis que ha generado el COVID-19 en España), la inversión total prevista es de 66.059.724 de euros, un 4,85% más que en el año 2019, con el que se prevé contratar un total de 107 campañas de publicidad institucional, 11 campañas menos que en el año anterior.

Debido a la cancelación de contratos publicitarios como consecuencia de la crisis sanitaria que ha afectado múltiples medios de comunicación de carácter privado, el Consejo de Ministros aprobó el pasado 24 de marzo una ayuda por valor de 15 millones de euros para los prestadores de servicios de Televisión Digital Terrestre (en adelante TDT) con la que se pretendía cubrir “gastos de cobertura poblacional obligatoria del servicio de TDT de ámbito estatal”⁶⁰. Se trata de una ayuda justificada “por el carácter industrial de la inversión de las televisiones y sus problemas publicitarios”⁶¹, cuyo propósito era suavizar el gran impacto económico que ha tenido la crisis en el sector y, de esta manera, conseguir que las cadenas de televisión privadas pudieran aumentar su cobertura en mitad de la pandemia.

3.3.3. Prioridades de publicidad y comunicación institucional

Los planes anuales contienen un apartado dedicado a las prioridades de publicidad y comunicación en el que se enumeran las prioridades de la AGE en la materia durante el año en cuestión. Este apartado viene a resumir las actividades que llevará a cabo la Administración y la cantidad del presupuesto que se destinará a cada una de ellas. Para el año 2020 las prioridades han venido marcadas por la situación de crisis sanitaria del COVID-19, por lo que no es de extrañar que la máxima prioridad sea la de “promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno” que recoge entre otras muchas otras la prevención contra el Coronavirus y que contará con un 53,57%

⁶⁰ Página web de Europa Press (2020), consultado el: 17/06/2020.

⁶¹ Cano (2020). Página web de El Español (2020), consultado el: 17/06/2020.

del total del presupuesto en publicidad institucional. Además, el objetivo por el que se verán marcadas la mayoría de las campañas será el de “anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural”, seguido de “comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social”. Para llevar a cabo todas las campañas relativas a la prevención de riesgo para hacer frente al COVID-19, el Ministerio de Sanidad ha aumentado en un 68% (9.426.700 de euros) el presupuesto con el que contaba en el año 2019.

3.3.4. Cooficialidad lingüística

Respecto a los idiomas en los que se deberán realizar las campañas institucionales el artículo 9 de la LPCI establece que será el castellano el idioma principal que se empleará para las campañas. Sin embargo, este hecho se verá condicionado en función del cual sea el ámbito territorial de difusión y las lenguas cooficiales de las comunidades autónomas. En cualquier caso, se deberá respetar la legislación vigente de la comunidad autónoma correspondiente, llegando incluso a hacer uso de lenguas extranjeras en función de cuál es la finalidad de las actividades o del ámbito en el que se difundirán. La Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera establece el euskera como la lengua propia del País Vasco. Además, el capítulo tercero de la misma ley está dedicado a ajustar el uso del euskera en los medios de comunicación, en el que el artículo 22 “reconoce a todos los ciudadanos el derecho de ser informados por los medios de comunicación social tanto en euskera como en castellano”. Por lo tanto, en el caso de la CAPV se deberá hacer uso del euskera y el castellano en todas las campañas institucionales que se lleven a cabo tal y como se indica en el artículo 10 de la LPCIE. Lo mismo ocurre con las comunidades autónomas de Cataluña y Galicia, ya que ambas autonomías disponen de una lengua propia y una ley de cooficialidad lingüística que las reconoce. Sin embargo, Galicia no dispone de ninguna normativa específica que regule la publicidad institucional, por lo que en su caso se deberá aplicar la normativa estatal. En el caso de Cataluña, la comunidad autónoma dispone de la Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional, aunque a diferencia de la regulación del País Vasco no hay ningún artículo que regule específicamente las lenguas que deban emplearse en las campañas institucionales de publicidad y comunicación.

3.4. Campañas institucionales de publicidad y comunicación en periodo electoral

Teniendo en cuenta que una de las prohibiciones que se recoge en la LPCI y LPCIE es la imposibilidad de contratar campañas que destaquen los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos de la ley, así como el no poder realizar campañas con un objetivo claramente propagandístico o de autobombo, es durante el periodo de campaña electoral cuando estas limitaciones son más fuertes⁶². El objetivo de regular la comunicación institucional que realizan las administraciones públicas durante el periodo electoral no es otro que garantizar la igualdad entre los partidos políticos y “lograr un marco estable para que las decisiones políticas en las que se refleja el derecho de sufragio se realicen en plena libertad”, tal y como se indica en el preámbulo de la Ley 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral (en adelante LOREG) por la que se regula el procedimiento electoral.

Su objetivo es garantizar la neutralidad de los poderes públicos a lo largo de la campaña, evitando que las actividades publicitarias que lleven a cabo las administraciones beneficien a una formación política en particular. De acuerdo con el artículo 50, se admite el poder llevar a cabo una campaña informativa sobre el proceso en sí⁶³; es decir, los poderes públicos únicamente podrán realizar campañas de publicidad de institucional durante el período electoral siempre y cuando se realicen en medios de comunicación públicos y que el objetivo sea informar sobre la fecha de votación, el procedimiento y los requisitos para votar sin influir en la orientación del voto de la ciudadanía. Por lo tanto, quedan prohibidos los actos que hagan alusión directa a los logros obtenidos por los poderes públicos, así como los actos de inauguración de obras o servicios públicos. Sin embargo, quedan exentas aquellas actividades publicitarias que sean consideradas imprescindibles para salvaguardar el interés público (anunciar medidas de prevención, de orden o de seguridad públicos, etc.). En este caso nos encontramos nuevamente con una terminología poco precisa, en los que autores como Martínez Pastor⁶⁴ afirman que las campañas que contengan información electoral abren un debate acerca de si las leyes son lo suficientemente precisas con la terminología, ya que, por ejemplo, en el caso de la

⁶² Martínez Pastor (2012: 55).

⁶³ Feliu Albaladejo (2016: 631).

⁶⁴ 2012: 59.

imposibilidad de realizar actos institucionales no existe una ley específica en la que se establezcan cuáles son dichos actos (al igual que ocurre con las formas de comunicación).

La Junta Electoral Central es un organismo permanente de la Administración Electoral y una de sus funciones es hacer cumplir el principio de neutralidad, la objetividad y la transparencia en el proceso electoral⁶⁵ que se recogen en la LOREG. También se responsabiliza de las reclamaciones que tengan que ver con la LOREG y de “sancionar las infracciones que se produzcan en los procesos electorales que no sean constitutivas de delito”. A lo largo de los años la Junta Electoral Central ha ordenado la retirada de varias campañas institucionales. Uno de los casos más actuales ha sido la campaña que llevó a cabo la Xunta de Galicia el pasado verano de cara a las elecciones gallegas (pagada con dinero público) y que la oposición (el Bloque Nacionalista Galego) denunció por guardar similitudes con la suya propia. La Junta decretó la retirada de la campaña debido a la “posible asociación implícita por parte de los electores de los lemas de las campañas de la Xunta de Galicia con el usado por el Partido Popular”⁶⁶ fundamentándose en el artículo 50.2 de la LOREG que prohíbe “cualquier acto organizado o financiado, directa o indirectamente, por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o los logros obtenidos o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones”.

3.5. Diferencias terminológicas

Tanto el artículo 2 de la LPCI como el artículo 3 de la LPCIE diferencian de idéntica forma dos tipos de campañas institucionales: la campaña institucional de publicidad, siendo esta la difusión de un mensaje que utilice soportes publicitarios pagados o cedidos y que hayan sido contratados por los sujetos mencionados en el ámbito de la ley (artículo 1); y la campaña institucional de comunicación, aquella que emplea formas de comunicación diferentes de las estrictamente publicitarias para la difusión de un mensaje y que hayan sido contratados por los sujetos mencionados en el ámbito de la ley. Se entiende que la variable que diferencia las campañas institucionales de publicidad y las

⁶⁵ Portal web de la Junta Electoral Central (2014), consultado el: 19/08/2020.

⁶⁶ David Noriega (2019). Página web eldiario.es, consultado el: 22/08/2020.

campañas institucionales de comunicación son las formas de comunicación que se empleen en cada caso. No obstante, en palabras de Rozados Oliva “es difícil plantear una campaña de comunicación que no tenga algún aspecto publicitario”⁶⁷.

La AGE y las instituciones públicas son plenamente conscientes de la importancia que tiene hoy en día transmitir una buena imagen de empresa⁶⁸. Una manera de conseguirlo es generar imagen de marca corporativa con campañas cuyo propósito no es otro que promover esa imagen de las instituciones públicas en los medios de comunicación. Esas campañas deben ser identificables para poder diferenciarlas fácilmente de las campañas de publicidad informativas que ya lleva a cabo la AGE. Una de las formas que utiliza el Gobierno para reforzar su imagen de marca es utilizando el lema “Gobierno de España” en forma de mensaje sonoro al final de sus comunicaciones y, de esta manera, potenciar una única marca⁶⁹. En ese marco se debe tener especial cuidado en no confundir esas campañas institucionales con propaganda, ya que la línea que separa a ambas es muy fina y son varios los autores que afirman que el lema “Gobierno de España” es (precisamente) propagandístico.

Ante la ausencia de una definición legal de propaganda, examinamos la definición que asigna la Real Academia Española del concepto propaganda⁷⁰, que dice así:

“difusión o divulgación de información, ideas y opiniones de carácter político, religioso, comercial, etc., con la intención de que alguien actúe de una determinada manera, piense según unas ideas o adquiera un determinado producto”.

Si la comparamos con la definición de publicidad que aparece en la LGP, indica que la publicidad es:

“toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de una forma directa o indirecta la contratación de bienes, muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”.

⁶⁷ Rozados Oliva (2009: 37).

⁶⁸ Alvarado López y Andrés del Campo (2005: 68).

⁶⁹ Martínez Pastor (2012: 53).

⁷⁰ Real Academia Española, consultado el: 15/05/2020.

Para Curto Gordo⁷¹ las definiciones de ambos conceptos demuestran que la publicidad institucional se puede encuadrar en las dos definiciones al compartir elementos que aparecen en los dos casos. Para diferenciar una de otra Pineda Cachero⁷² hace uso del apelativo “publicidad institucional propagandística” para referirse a aquella campaña cuyo objetivo es “servir a los intereses de un gobierno (...), de partidos políticos (...) o de cualquier tipo de instancia pública”. Otra manera para evitar confundir la publicidad institucional con la propaganda es mostrar de manera clara quién es el emisor del mensaje y cuáles son los objetivos del mismo⁷³.

Hay autores que en vez de clasificar las campañas institucionales en campañas de institucionales de publicidad y campañas institucionales de comunicación agrupan las campañas en diferentes bloques, como es el caso de Feliu Albaladejo⁷⁴ que separa las campañas en cuatro bloques siguiendo una serie de criterios basados en los objetivos de las mismas: publicidad institucional corporativa, comercial, política y social. Según la autora, la publicidad corporativa busca:

- Informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas
- Difundir actividades, proyectos y resultados de la gestión pública
- Informar sobre programas y políticas públicas
- Difundir ofertas de empleo público y otras de interés
- Anunciar medidas de prevención de riesgos
- Promover y defender la cultura, patrimonio, lengua, valores o señas de identidad
- Crear, difundir y mejorar la notoriedad e imagen de las instituciones y administraciones.

Un ejemplo de publicidad institucional corporativa que cumple con los criterios que marca Feliu Albaladejo es la campaña que lanzó la Diputación Foral de Bizkaia “Somos Bizkaia / Bizkaia Gara”⁷⁵ y que plasma los valores que definen a los y las ciudadanas de la provincia con el propósito de generar un sentimiento de pertenencia en la población.

⁷¹ Curto Gordo (2013: 98).

⁷² Pineda Cachero (2009: 15).

⁷³ Cortés González (2011: 4).

⁷⁴ Feliu Albaladejo (2009: 430).

⁷⁵ Trupp Compañía de Comunicación (s.f), consultado el: 24/08/2020.

3.6. Principio de neutralidad de los poderes públicos

La AGE como organización pública que depende de la coordinación del Gobierno ha de actuar en base a los principios de legalidad, neutralidad, eficacia, eficiencia y calidad⁷⁶. Básicamente la totalidad de las campañas de publicidad institucionales giran entorno al principio de neutralidad de los poderes públicos y el deber que tiene la Administración y las instituciones adscritas a esta de cumplir con él. Sin embargo, no existe legislación alguna que regule el principio en sí, ya que ni siquiera la propia CE le ha dedicado un apartado. No fue hasta la sentencia 77/1985, de 27 de junio, del TC cuando se consolidó su concepto de aplicación en el que se declaró que el principio de neutralidad ya venía recogido dentro del artículo 103.1 de la CE donde se afirma que “la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales (...)”⁷⁷. En base a ello, se entiende como principio de neutralidad la actividad que lleva a cabo la Administración con independencia de la labor política del Gobierno (y la ideología del partido que gobierna) y limita sus funciones a las del ámbito administrativo (incluida la publicidad institucional que realiza), salvaguardando el carácter de interés general de la información que proporciona a la ciudadanía. A pesar de ello, algunos autores como Gabbardi⁷⁸ aseguran que existen momentos en los que la publicidad institucional “se pone al servicio de los intereses partidistas y no de los generales”; esto es, se anteponen los intereses del partido a cargo del Ejecutivo a los de la ciudadanía.

Un caso que podría cumplir esa característica es la colocación de la bandera tricolor canaria en el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife, bandera con siete estrellas verdes que el Pleno del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife había reconocido como un símbolo del pueblo canario⁷⁹. La bandera representa el Movimiento por la Autodeterminación e Independencia del Archipiélago Canario y fue colocada en la fachada del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife en el mes de octubre del año 2016. La resolución de la sentencia 564/2020, de 26 de mayo, del Tribunal Supremo considera la bandera partidista y aclara que únicamente tienen lugar en el exterior de edificios públicos las banderas declaradas oficiales, alegando que la bandera tricolor canaria “no resulta compatible con el marco constitucional y legal vigente, y en particular, con el

⁷⁶ Página web de la Administración General del Estado, consultado el 26/06/2020.

⁷⁷ García Costa (2011: 33).

⁷⁸ Gabbardi (2005; citado en Feliu Albaladejo 2006: 627).

⁷⁹ Rincón (2020). Página web de El País, consultado el 29/06/2020.

deber de objetividad y neutralidad de las Administraciones Públicas (...)”. La sentencia del Tribunal Supremo prohíbe la colocación de cualquier bandera no oficial en el exterior de los edificios públicos, lo que repercute también en la colocación de otras banderas no oficiales como la Estelada, la bandera LGTBI o la de *ongi etorri errefuxiatuak* (bienvenidos refugiados).

La ideología política que tiene el Gobierno cambia cada cierto tiempo en función de qué partido es el que está gobernando. Teniendo en cuenta que ese matiz político no debe trascender en ningún caso a la AGE ya que su deber (y la de cualquier administración pública) es mantener una imagen de imparcialidad, en ese contexto se podría entender la prohibición de la bandera tricolor canaria o la Estelada como símbolos partidistas. No obstante, en el caso de la colocación de la bandera LGTBI en los edificios públicos como un símbolo a favor de la diversidad sexual abre un debate completamente diferente. En el caso de la bandera Arcoíris no se están tratando temas con matices políticos, sino que se está fomentando un valor constitucional recogido en el artículo 14 de la CE⁸⁰, lo que hace que nos preguntemos si fomentar dichos valores es ir en contra del principio de neutralidad. Ante esta situación una manera que han encontrado varios ayuntamientos, entre ellos el de Barcelona, para bordear la normativa es colocar una pancarta con los colores de la bandera Arcoíris en lugar de una bandera en la fachada del consistorio. Al fin y al cabo, a las pancartas no les es de aplicación la normativa.

⁸⁰ El artículo 14 de la CE prohíbe la discriminación de las personas con independencia de su raza, religión sexo o cualquier otra circunstancia personal o social.

4. SUPUESTOS PROBLEMÁTICOS EN LA APLICACIÓN DE LA LPCI

4.1. Grupo 20 Minutos contra el Ministerio de Economía y Competitividad

El 23 de julio de 2013 el medio de comunicación 20 Minutos presentó ante la Secretaría del Tesoro y Política Financiera una solicitud de información en relación al reparto de medios que se llevó a cabo para la campaña de publicidad y comunicación institucional “ELIGE: TESORO PÚBLICO”, “ELIJO: TESORO PÚBLICO” que realizó el Ministerio de Economía y Competitividad con el objetivo de promover la compra de deuda pública. Esta solicitud tenía el propósito de ampliar la información que ya aparecía en el Plan 2013 anual de publicidad y comunicación institucional con arreglo del artículo 12 de la LPCI. En la solicitud, además de copias del plan de medios, se pedían copias de los informes de evaluación y post-evaluación, así como la cantidad económica que se abonó a cada medio de comunicación en particular relativos a las campañas de 2006 a 2012. Como respuesta a la solicitud, el Secretario General del Tesoro argumentó que el acceso a esa información se limitaba únicamente a sujetos que acreditasen interés legítimo, alegando que 20 Minutos no cumplía con esa condición.

Ante esta situación, 20 Minutos presentó un recurso de alzada ante la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad al considerar que no se estaba cumpliendo con lo que establecía el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común relativo al derecho de acceso a la información pública. Además, también puntuaron que en ese artículo no se indica ningún criterio de interés legítimo que deba cumplir el sujeto que solicita la información. No obstante, la resolución del recurso de alzada volvió a desestimar la petición de la parte demandante.

Cuando el caso llegó a manos del Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ) de Madrid el tribunal llevó a cabo un análisis de la normativa de aplicación, haciendo especial hincapié en la modificación que sufrió el artículo 37 de la Ley 30/1994 con la entrada en vigor de la Ley 19/2013 de Transparencia el 9 de diciembre, cinco meses después de que 20 Minutos presentara la solicitud de información. No obstante, el mismo tribunal alega que la Ley de Transparencia “no pudo tomarse en consideración puesto que

la normativa vigente era la contenida en la citada ley 30/1992, art. 37 (...). Asimismo, indica que se debe tomar en consideración la resolución de la sentencia de 16 de diciembre de 2011, que contempla que el artículo 37.3. de la Ley 30/1992 “debe interpretarse favorablemente al ejercicio del derecho de acceso a los documentos administrativos, que es un derecho independiente y distinto del derecho a ser parte interesada en los procedimientos administrativos (...)”. De igual forma, afirma que debe tenerse en cuenta que el interés de 20 Minutos procede de “su condición de medio de comunicación”.

Finalmente, el TSJ de Madrid a través de la sentencia 111/2015, de 18 de marzo, reconoció el derecho de Grupo 20 Minutos a recibir la información solicitada.

4.2. Comunidad Autónoma de La Rioja contra el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

“Ayudas a la Dependencia. Un derecho para todos” fue una campaña de publicidad y comunicación institucional que realizó el Gobierno de España a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el año 2007. Ese mismo año la Consejería de Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja presentó una reclamación a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional solicitando la cesación inmediata de la campaña, alegando que la misma incumplía con el artículo 3.2. de la LPCI en el que se dice que “las campañas institucionales de publicidad y comunicación se desarrollarán exclusivamente cuando concurran razones de interés público y en el ejercicio de competencias propias”. Además, en la reclamación se hace alusión a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia e indica que la campaña vulnera competencias autonómicas e infringe el principio de lealtad institucional. No obstante, el Comité de Recursos de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional deniega la reclamación, argumentando que la campaña del Ministerio de Trabajo únicamente informa a la ciudadanía sobre las ayudas a la dependencia.

La demanda, contraria a esta resolución, alega que según el Estatuto de Autonomía y el artículo 3.2. de la LPCI, donde se dice “(...) en el ejercicio de competencias propias” atañe únicamente a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja el

realizar campañas de esa índole, hecho con el que el tribunal está de acuerdo señalando que el Gobierno no puede llevar a cabo una campaña que trata “materia de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma”.

Sin embargo, tras realizar un profundo análisis del marco normativo de la LPCI, el tribunal concluye que la campaña se encuentra dentro de los límites que regula la normativa, por lo que desestima el recurso presentado por la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante la sentencia del TSJ de Madrid 784/2010, de 23 de junio.

4.3. Grupo Parlamentario Popular contra los directores de comunicación y promoción institucional de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

El 21 de febrero de 2017 miembros del Grupo Parlamentario Popular (e integrantes de la oposición de las Cortes Generales) presentaron un recurso contencioso-administrativo contra varias publicaciones que realizó en su cuenta oficial de Twitter el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (@gobjccm) bajo el hashtag #PAGECUMLE desde octubre de 2016.

Por aquel entonces, el Sr. García-Page era presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por lo que la parte demandante alegaba que se estaba incumpliendo con el artículo 4.1. de la LPCI que prohíbe las campañas que destaquen la buena gestión del Gobierno, motivo por el que solicitaban la prohibición del hashtag y la eliminación de todas las publicaciones que ya lo incluían. Argumentan que se trata de una actuación material de la administración fuera de su ámbito de competencia y que la cuenta oficial @gobjccm, al tratarse de un perfil institucional, dispone de mayor seriedad y difusión que cualquier otra cuenta privada de Twitter, lo que supondría “una ventaja clara en el juego político que rompe con la necesaria neutralidad de los poderes públicos, sin olvidar que los mismos se encuentran financiados por recursos públicos”.

En su defensa, la administración alega que el hashtag #PAGECUMPLE dejó de estar activo desde abril de 2017 y se eliminaron todas las publicaciones con el hashtag según un certificado que fue emitido por el Coordinador de la Oficina de Prensa del Gobierno de Castilla-La Mancha, de manera que hay una “carencia sobrevenida de objetivo”. Además, también explica que la administración no actúa fuera del ámbito de su

competencia y que se trata de una campaña de publicidad institucional meramente informativa “de la labor del Gobierno”, no promocional, ya que el hashtag se utiliza exclusivamente para localizar de forma rápida la información. Por lo tanto, en ningún momento se infringe el artículo 4 de la LPCI.

Ante estos hechos, el tribunal explica que la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no dispone de una normativa específica en materia de publicidad y comunicación institucional, por lo que se le aplicará la normativa estatal, esto es, la LPCI, según la cual las comunicaciones a través de las redes sociales no quedan exentas de la normativa. Además, manifiesta que sí existe la vía de hecho tal y como ha argumentado la parte demandante, por lo que se debe cesar inmediatamente la actividad. En cuanto a si se da la pérdida sobrevenida de objeto, el tribunal alega que no acontece.

Por todo ello, a través de la sentencia 83/2018 el TSJ de Castilla-La Mancha se estima el recurso contencioso-administrativo presentado por los miembros del Grupo Parlamentario Popular y declara que las actuaciones no son conformes a derecho, decreta la cesación de las publicaciones y se prohíbe el uso del hashtag.

4.4. La campaña de los “1.000 días de gestión” de la Generalitat de Cataluña

A fecha del mes de julio de 2006 salió a la luz una campaña que llevó a cabo el Gobierno de la Generalitat de Cataluña cuyo propósito era la de destacar los “1.000 días” de gestión del Ejecutivo catalán (presidido por el Partido Socialista Obrero Español) de cara a las elecciones que tendrían lugar en noviembre del mismo año. Con la recién aprobada LPCI meses atrás, Convergencia Democrática de Catalunya presentó un recurso alegando que la campaña de la Generalitat incumplía el artículo 4.1. que prohíbe expresamente las campañas que elogian la buena gestión del gobierno. A pesar de ello, el Gobierno de la Generalitat considera que la LCPI no le es de aplicación argumentando que lo que se establece en el artículo 1 y la disposición final segunda se contradicen entre sí. La disposición final segunda de la LPCI otorga al artículo 4 carácter de “legislación básica”, lo que supondría la aprobación del mismo por parte de todas las Administraciones Públicas de Cataluña con independencia de las entidades reguladas en el artículo 1. De

esta manera, se asegura la objetividad de las administraciones públicas en sus comunicaciones.

El tribunal tras analizar la campaña en cuestión determina que sí se ha llevado a cabo una campaña de publicidad institucional cuyo propósito era la de elogiar la labor del gobierno de cara a las próximas elecciones, incumpliendo expresamente con el artículo 4.1 de la LPCI. Además, desestima el recurso que presentó la parte demandada, la Generalitat de Cataluña, en la que alegaba que la actuación impugnada “supondría un acto de dirección política que no sería impugnabile con independencia de los concretos actos (...) tales como los relativos a la contratación de cada una de las publicaciones que integraron la campaña institucional”, argumentando que existe la opción a impugnar los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas con independencia de cuál sea su índole. Asimismo, el tribunal también explica que la ausencia de legitimación que alegó la Generalitat no es aplicable, ya que según la sentencia de 6 de abril de 2004 del Tribunal Supremo “no es suficiente otorgar legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo”.

Por lo tanto, a través de la sentencia 785/2009 el TSJ de Cataluña falla a favor de la parte demandante (Convergencia Democrática de Cataluña) y anula a campaña de la Generalitat de Cataluña “1.000 días de gobierno”. No obstante, la Generalitat recurrió la sentencia el 12 de noviembre de 2009 e interpuso un recurso de casación, por lo que el caso de la campaña de los “1.000 días de gobierno” llega al Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo analiza la sentencia del TSJ de Cataluña y expone los motivos que la Generalitat considera para la anulación de la misma. La recurrente alega que la sentencia del TSJ de Cataluña no se sostiene al no haber una indicación clara de en qué apartados de los artículos 62 o 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se basa la sentencia, así como al considerar que se produce una incongruencia *extra petita*. Otros de los motivos se basan en un supuesto incumplimiento de los artículos 25 y 69 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa y de una ausencia de legitimación activa por parte de la parte demandante (Convergencia Democrática de Cataluña). Por último, la Generalitat argumenta que la sentencia del TSJ de Cataluña infringe los artículos 1, 4.1. y la disposición final segunda de la LPCI que “no ha tenido en cuenta el carácter básico de dicho artículo 4.1 a) hace que obligue a todas las administraciones públicas solamente en sus propios términos

(...)”. Este hecho conllevaría a la prohibición de la Generalitat a realizar campañas que destaquen los logros de gestión de la AGE y de las entidades adscritas a estas, pero no se prohíbe realizar campañas de publicidad institucional que informen de las actividades de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

Por su parte, Convergencia Democrática de Cataluña argumenta respecto a los dos primeros motivos de la parte demandada que resulta peyorativo negar un hecho ya aprobado con anterioridad como es la existencia de una decisión que tomó el Gobierno de Cataluña. En el tercer y cuarto caso recalca una vez más la demanda y expone que se sigue negando un hecho ya probado en la sentencia del TSJ de Cataluña. Para finalizar, manifiesta que la parte demandada altera la argumentación efectuada en el TSJ al señalar por primera vez el carácter básico que otorga la disposición final segunda de la LPCI.

Ante esta situación el TS explica que la sentencia está “bien construida” y “se defiende por sí misma”, por lo que desestima los motivos de la parte demandada con los mismos argumentos que expuso el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña con anterioridad, debido a lo cual falla no ha lugar el recurso de casación 4871/2009 que interpuso la Generalitat de Cataluña.

5. CONCLUSIONES

Pese a que la LPCI es una normativa apropiada que regula (aparentemente) de forma adecuada la actividad publicitaria de la AGE y las entidades adscritas a ella, se ha demostrado que en numerosas ocasiones hay organismos públicos que siguen haciendo un uso indebido de ella. Además, a este hecho se le suman los cambios que se han experimentado constantemente en el sector publicitario desde la aprobación de la LPCI en el año 2005. Ante esta situación, una posible solución que ya se está planteando es actualizar la normativa con el objetivo de conseguir una legislación lo más apropiada posible modificando aquellos artículos que a día de hoy resulten confusos.

La aprobación de la LPCI supuso un paso hacia delante en lo referente a la regulación de la publicidad que llevan a cabo las entidades públicas. Sin embargo, a pesar de que se buscaba una normativa de carácter estatal que regulase toda la actividad publicitaria de todas las administraciones públicas del Estado Español sólo uno de sus artículos goza de tal relevancia: el artículo 4 encargado de regular las prohibiciones de las campañas institucionales. Además, sólo 10 comunidades autónomas tienen su propia normativa en materia de actividad publicitaria, lo que presenta un escenario confuso para aquellas que no cuentan con ninguna en particular. Por lo tanto, considero interesante llevar a cabo una actualización de la LPCI que sea de aplicación a todas las administraciones públicas y que aclare elementos importantes como son el reparto equitativo de las campañas en los medios de comunicación en función de criterios objetivos, la inversión total real de la publicidad institucional incluyendo los descuentos que se aplican a las agencias, así como un listado de las agencias de publicidad que han trabajado para la AGE. También resultaría interesante cambiar ciertos aspectos relevantes de la publicidad institucional en periodo electoral, como determinar con exactitud que campañas son las que están permitidas durante las elecciones y cuáles no.

Si llevamos a cabo un análisis de la LPCI y LPCIE el mismo demuestra algunas diferencias entre ambas leyes, aunque estas no son tan significativas como se esperaban en un principio ya que tal y como se ha explicado más concretamente en uno de los apartados de este trabajo la LPCIE es prácticamente una copia idéntica de la LPCI. No obstante, se puede observar que la ley vasca añade algún que otro apartado más a los ya establecidos en la LPCI, lo que delimita un poco más su normativa. Otro de los artículos que valdría la pena actualizar son el artículo 2 de la LPCI y el artículo 3 de la LPCIE donde se definen las campañas institucionales de publicidad y las campañas

institucionales de comunicación. A pesar de que a simple vista las definiciones que se dan para ambas campañas aparentan ser bastante adecuadas, resulta complicado saber cuando hay que hacer uso de un término o de otro. En el caso de las campañas institucionales de comunicación se acuñará ese término cuando se utilice para hablar de campañas cuyas formas de comunicación sean diferentes a las estrictamente publicitarias. No obstante, la ley no añade ningún apartado más en el que se explique cuáles son esas formas de comunicación y tampoco referencia ninguna otra ley relativa a publicidad (como puede ser la LGP) en la que se detalle qué son formas de comunicación “distintas a las estrictamente publicitarias”. Además, al distinguir entre dos términos viene implícito que cada uno de ellos se debería utilizar para hablar de cosas completamente diferentes. No obstante, mientras se ha estado analizando varios ensayos, artículos y documentos relativos a la publicidad institucional a lo largo del trabajo en todos ellos se hablaba de “publicidad institucional” en vez de utilizar las expresiones “campañas institucionales de publicidad” o “campañas institucionales de comunicación”. Por lo tanto, ¿sigue siendo necesario distinguir entre ambas? No creo que sea necesario diferenciar entre esos dos términos, aunque sí considero importante que se haga una distinción común de cuáles son los ámbitos de la publicidad institucional (comercial, social, corporativa, etc.), ya que en función de a qué autores consultemos nos encontraremos con ámbitos totalmente diferentes que pueden cambiar la interpretación que realicemos de la publicidad institucional.

Respecto a las funciones que cumplen las campañas institucionales, la función persuasiva está ganando terreno a la función informativa. Con el paso de los años, la publicidad institucional de las administraciones públicas está dejando lo estrictamente informativo de lado para convertir las campañas de publicidad institucional cada vez más en campañas emocionales. En el sector de la publicidad es bien sabido que las campañas que apelan a los sentimientos de las personas son las más efectivas y las que alcanzan mejores resultados. Esto se debe a que las campañas emocionales consiguen conectar con los espectadores, haciéndoles partícipes de lo que se está contando, lo que resulta determinante para generar en ellos un comportamiento determinado. En el caso de la publicidad comercial ese comportamiento es la compra. Sin embargo, el comportamiento que se busca generar cuando la publicidad institucional es persuasiva varía en función de cuál es el mensaje en el que se basa la campaña.

La AGE como administración pública que depende del Gobierno de España, que está al servicio de todos los ciudadanos del Estado y que realiza campañas de publicidad institucional que pretenden provocar un comportamiento específico en la ciudadanía puede llegar a sonar incluso a un posible adoctrinamiento político. Esto abre otro debate: ¿cómo sabemos que la publicidad institucional no tiene fines políticos? Hemos de suponer que el principio de neutralidad es el precepto que vela por una publicidad honesta que asegura la imparcialidad de los mensajes con independencia del color del partido que conforma el Ejecutivo; sin embargo, ya se ha visto que en algunos casos el principio de neutralidad resulta problemático. También está el precepto 4.1. que prohíbe expresamente todas las campañas que ensalcen la buena gestión del gobierno. También hay que tener en cuenta que para el desarrollo de la publicidad institucional los recursos económicos que se utilizan son fondos públicos, por lo que no resultaría nada ético que un partido político en cuestión utilizase esos fondos para su propio beneficio. Pese a ello, resulta que el artículo 4.1. es el que más controversias ha generado debido a las diferentes interpretaciones que realizan del mismo.

Por todo lo anterior, se puede confirmar que la publicidad institucional obtiene mejores resultados cuando es informativa y lanza mensajes claros y concisos para la ciudadanía, que necesitan que la Administración sea clara, concisa y transparente en sus comunicaciones, evitando que sus mensajes estén sujetos a diversas interpretaciones.

6. BIBLIOGRAFÍA

Doctrinas

- Alvarado López, María Cruz y De Andrés del Campo, Susana (2005). “Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El estado ¿anunciante social?”. *Telos: cuadernos de comunicación e innovación*, 64, 67-73.
- Cortés González, Alfonso (2011). “La publicidad en España. Una década de perspectiva”. *Razón y palabra*, 75, 4.
- Cruz de Julián, Jesús de la; López Cepeda, Ana María y Galletero Campos, Belén (2019). “Sistemas regulatorios de la publicidad institucional y su eficacia: la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha como anunciante”. *Cuadernos de Información y Comunicación*, 24, 135-153.
- Curto Gordo, Víctor (2013). *Escenarios de la publicidad institucional. Definición, contextualización, historia y operativa de la publicidad de las administraciones públicas*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad Ramon Llull.
- Feliu Albaladejo, Ángeles (2009). “Los ámbitos de la publicidad institucional”. *Comunicación. Memoria, historia y modelos*, 428-436.
- Feliu Albaladejo, Ángeles (2013). *Publicidad institucional y procesos electorales en España (1999-2009)*. Tesis doctoral. San Vicente de Raspeig: Universidad de Alicante.
- Feliu Albaladejo, Ángeles (2016). “La publicidad institucional en contextos electorales: límites y abusos”. *Actas del I Congreso Internacional Comunicación y Pensamiento*, 623-646.
- García Costa, Francisco Manuel (2011). “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad”. *Documentación administrativa*, 289, 21-42.
- García Inda, Agustín (2001). “Régimen jurídico de la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas”. *Cuadernos de derecho público*, 12, 151-170.
- García López, Manuel (2007). “Publicidad Institucional. Una necesaria reflexión a contracorriente”. *Redes.com, revista de estudios para el desarrollo social de la comunicación*, 4, 291-306.

- García Llorente, José (2014). “El Gobierno de España como anunciante publicitario: La publicidad institucional y comercial de la Administración General del Estado (2006-2013)”. *Razón y Palabra*, 19 (89), 389-411.
- Lazkano Brotóns, Iñigo (2017). “Derecho de la Información”. Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Leioa, 2017-2018
- Martínez Pastor, Esther (2012). “Publicidad institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias”. *Comunicación y hombre: revista interdisciplinaria de ciencias de la comunicación y humanidades*, 8, 51-64.
- Martínez Pastor, Esther (2015). “Estado de la cuestión de la Publicidad Institucional en España (2006-2012)”. *Poliantea*, 11 (21), 105-128.
- Martín Serrano, Manuel (1994). “La comunicación pública y la supervivencia”. *Diálogos de la comunicación*, 39, 151-169.
- Pineda Cachero, Antonio (2009). “Propaganda y publicidad institucional: algunas consideraciones teóricas”. *Questiones publicitarias: revista internacional de comunicación y publicidad*, 3, 9-32.
- Rozados Oliva, Manuel Jesús (2009). *Derecho administrativo de la publicidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Secretaría del Estado de Comunicación (2009). *Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional*.

Páginas web

- Administración General del Estado (2020). Como se organiza el Estado, disponible en: https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Administracion_Gral_Estado.html?imprimir=1 [Consultado el: 26/06/2020].
- Cano, Fernando (2020, 7 de abril). “Moncloa activará 100 millones de euros en publicidad institucional para los medios”. *El Español* [En línea], disponible en: https://www.elespanol.com/invertia/medios/20200407/moncloa-activara-millones-euros-publicidad-institucional-medios/480452802_0.html [Consultado el: 17/06/2020].
- Consejería de Sanidad del Gobierno Vasco (2020). “Medidas para el aislamiento domiciliario”. *Sede electrónica del Gobierno Vasco*, disponible en: <https://www.euskadi.eus/aislamiento-domiciliario/web01->

[a2korona/es/#:~:text=Para%20el%20resto%20de%20personas.debe%20proporcionar%20atenci%C3%B3n%20al%20paciente.](#) [Consultado el: 22/06/2020].

- Ibáñez, Carmen (2020, 10 de abril). La Junta de Andalucía bordea la publicidad ilícita con la campaña en medios sobre su gestión del COVID-19, disponible en: https://www.eldiario.es/andalucia/Junta-Andalucia-publicidad-ilicita-Covid-19_0_1015248970.html [Consultado el: 24/06/2020].

- El Economista (2010, 13 de abril). El gobierno edita una guía práctica sobre publicidad institucional, disponible en:

<https://ecodiario.eleconomista.es/sociedad/noticias/2054385/04/10/El-gobierno-edita-una-guia-practica-sobre-publicidad-institucional.html> [Consultado el: 20/03/2020].

- Europa Press (2020, 31 de marzo). “El Gobierno aprueba ayudas por valor de 15 millones de euros para prestadores de servicios de TDT”. *Sociedad* [En línea], disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-gobierno-aprueba-ayudas-15-millones-euros-prestadores-servicios-tdt-20200331161656.html> [Consultado el: 17/06/2020].

- Junta Electoral Central (2014). Competencias de la Junta Electoral Central, disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/admelectoral/jecentral/competencias> [Consultado el 19/08/2020].

- La Moncloa (2020). “La Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional”. *Publicidad y Comunicación Institucional*, disponible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Paginas/LaComision.aspx> [Consultado el: 16/04/2020].

- La Moncloa (2020). “Presentación: Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional”. *Publicidad y Comunicación Institucional*, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/index.aspx> [Consultado el: 15/04/2020].

- La Política Online (2020, 25 de mayo). Sánchez lanza una campaña de marketing bajo el lema “salimos más fuertes” pese a los 29.000 muertos, disponible en: <https://www.lapoliticaonline.es/nota/84551-sanchez-lanza-una-campana-de-marketing-bajo-el-lema-salimos-mas-fuertes-pese-a-los-29-000-muertos/> [Consultado el: 23/06/2020].

- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2016, junio 28). “Campana viaja seguro”. *Consulado General de España en Estrasburgo*, disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Consulados/ESTRASBURGO/es/Consulado/Paginas/Articulos/Campa%C3%B1a-Viaja-seguro-.aspx> [Consultado el: 19/03/2020].
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2018). Acuerdo de reestructuración y racionalización del Sector Público Empresarial y Fundación Estatal, disponible en: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Notas%20Prensa/2012/CONSEJO%20DE%20MINISTROS/16-03-12%20Presentaci%C3%B3n%20Acuerdo%20Reestructuraci%C3%B3n%20y%20Racionalizaci%C3%B3n%20SPE.pdf> [Consultado el: 30/05/2020].
- Noriega, David (2019). “Qué es y cómo funciona la Junta Electoral Central”. *Eldiario.es* [En línea], disponible en: https://www.eldiario.es/politica/entender-funciona-junta-electoral-central_1_1157579.html [Consultado el: 22/08/2020].
- Observatorio de Contratación Pública (2018). La contratación de publicidad institucional en la nueva ley de contratos del sector público, disponible en: <http://www.obcp.es/opiniones/la-contratacion-de-publicidad-institucional-en-la-nueva-ley-de-contratos-del-sector> [Consultado el: 19/08/2020].
- Plan 2019 de Publicidad y Comunicación Institucional (2019). “Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional”. *La Moncloa*, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Plan2019.pdf> [Consultado el: 19/08/2020].
- Plan 2020 de Publicidad y Comunicación Institucional (2020). “Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional”. *La Moncloa*, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Plan%202020.pdf> [Consultado el: 19/08/2020].
- Portal de la Transparencia, Región de Murcia (2020). “Plan anual de publicidad institucional”. *Publicidad y Comunicación Institucional*, disponible en: <https://transparencia.carm.es/plan-anual-de-publicidad-institucional> [Consultado el: 19/08/2020].
- Real Academia Española (2020). “Propaganda”. *Diccionario del español jurídico*, disponible en <https://dej.rae.es/lema/propaganda> [Consultado el: 15/05/2020].

- ReasonWhy (2020, marzo). La emotiva campaña del Gobierno frente al coronavirus, disponible en: <https://www.reasonwhy.es/actualidad/gobierno-campana-compromiso-social-coronavirus> [Consultado el: 17/06/2020].
- Rincón, Reyes (2020, 1 de junio). “El Supremo establece que ninguna Administración Pública puede izar banderas no oficiales en el exterior de sus edificios”. *El País*, [En línea], disponible en: <https://elpais.com/espana/2020-06-01/el-supremo-establece-que-ninguna-administracion-publica-puede-utilizar-banderas-no-oficiales-en-el-exterior-de-sus-edificios.html> [Consultado el: 29/06/2020].
- Trupp, Compañía de Comunicación (s.f.). “Somos Bizkaia”. *Campaña de publicidad de la Diputación Foral de Vizcaya*, disponible en: <http://trupp.es/project/diputacion-foral-de-bizkaia/> [Consultado el 24/08/2020].
- Sanz Baos, Paloma (2008, enero). “La Ley estatal de Publicidad y Comunicación Institucional: análisis de algunos aspectos interesantes”. *Revista jurídica* [En línea], disponible en:

http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Revista_FP&cid=1142405807603&esArticulo=true&idRevistaElegida=1142404491763&language=es&pagename=RevistaJuridica%2FPage%2Fhome_RJU&seccion=1109168469706&siteName=RevistaJuridica
[Consultado el: 29/05/2020].
- Solís, Alessandro (2020, 30 de mayo). Sanidad gastó 5M en la campaña de las portadas de periódicos, disponible en: https://www.economiadigital.es/politica-y-sociedad/sanidad-gasto-5m-en-la-campana-de-las-portadas-de-periodicos_20067558_102.html [Consultado el: 23/06/2020].
- Wikipedia (2019). Secretaría de Estado de Comunicación, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Estado_de_Comunicaci%C3%B3n [Consultado el: 14/08/2020].

Legislación

- Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. *Boletín Oficial del Estado*, 5 de junio de 1981, núm. 134.

- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de junio de 1985, núm. 147.
- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. *Boletín oficial del Estado*, 15 de noviembre de 1988, núm. 274.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín oficial del Estado*, 27 de noviembre de 1992, núm. 285.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de noviembre de 2003, núm. 284.
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de diciembre de 2005, núm. 302.
- Ley 29/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de noviembre de 2017, núm. 272.
- Ley 10/1982, de 24 de noviembre, básica de normalización del uso del euskera. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de abril de 2012, núm. 100.
- Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de febrero de 2012, núm. 51.
- Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional en Euskadi. *Boletín Oficial del Estado*, 11 de febrero de 2011, núm. 36.
- Ley 6/1996, de 26 de septiembre, reguladora de la Publicidad Institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de noviembre de 1996, núm. 279.

- Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la Publicidad Institucional en la Comunidad Autónoma de Cataluña. *Boletín oficial del Estado*, 23 de enero de 2001, núm. 20.
- Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre publicidad institucional. *Boletín Oficial del Estado*, 7 de mayo de 2003, núm. 109.
- Ley 6/2005, de 8 de abril, reguladora de la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía. *Boletín oficial del Estado*, 17 de mayo de 2005, núm. 117.
- Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales. *Boletín Oficial del Estado*, 1 de julio de 2006, núm. 151.
- Ley 2/2007, de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de marzo de 2007, núm. 62.
- Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de junio de 2009, núm. 140.
- Ley 13/2010, de 29 de diciembre de publicidad institucional de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de enero de 2011, núm. 16.
- Ley 18/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de enero de 2014, núm. 22.
- Ley 12/2018, de 14 de mayo, de publicidad institucional para el interés ciudadano y la concepción colectiva de infraestructuras públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de junio de 2018, núm. 157.

- Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Protección Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. *Boletín Oficial del Estado*, 22 de abril de 1996, núm. 97.
- Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional y la elaboración del Plan Anual de Publicidad y

Comunicación de la Administración General del Estado. *Boletín oficial del Estado*, 7 de septiembre de 2006, núm. 214.

- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. *Boletín Oficial del Estado*, 14 de marzo de 2020, núm. 67.

- Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda general del País Vasco. *Boletín Oficial del Estado*, 19 de enero de 1998, núm. 11.

- Decreto 237/2011 de 22 de noviembre por el que se regula a composición, organización y funcionamiento, de la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional. *Boletín Oficial del País Vasco*, 2 de diciembre de 2011, núm. 229.

Sentencias

- Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1985, de 27 de junio de 1985.

- Sentencia del Tribunal Supremo 371572010, 14 de junio 2010. Recurso de casación 4871/2009.

- Sentencia del Tribunal Supremo 564/2020, de 26 de junio. Recurso de casación 1327/2018.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha 83/2018, de 2 de abril de 2018. Recurso contencioso-administrativo 68/2017.

- Sentencia del Tribunas Superior de Justicia de Cataluña 785/2009 de 8 de julio de 2009. Recurso contencioso-administrativo 539/2006.

- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 784/2010, de 23 de junio de 2010. Recurso contencioso-administrativo 176/2008.

- Sentencia del tribunal Superior de Justicia de Madrid 111/2015, de 18 de marzo de 2015. Recurso contencioso-administrativo 586/2014.