



## **Legislación comparada sobre regulación de publicidad oficial**

**Agosto 2008**

## ÍNDICE

### Canadá

1. <i>Introducción</i> .....	p. 4
2. <i>Disposiciones Generales</i> .....	p. 4
2.1. Marco legal y general	
2.2. Definición de publicidad oficial	
2.3. Fines y objetivos	
2.4. Prohibiciones	
2.5. Publicidad oficial dentro de períodos electorales	
3. <i>Contratación y distribución</i> .....	p. 8
3.1. Principios	
3.2. Organismos intervinientes	
3.3. Criterios de asignación	
3.4. Proceso de adjudicación y desarrollo de la publicidad oficial	
3.5. Publicidad en el extranjero	
3.6. Publicidad en emergencias o situaciones críticas	
4. <i>Transparencia</i> .....	p. 15
5. <i>Control Externo</i> .....	p. 15

### España

1. <i>Introducción</i> .....	p. 17
2. <i>Disposiciones generales</i> .....	p. 17
2.1. Marco legal y general	
2.2. Definición de publicidad oficial	
2.3. Ámbito de aplicación	
2.4. Fines y principios	
2.5. Prohibiciones	
2.6. Publicidad oficial y período electoral	
3. <i>Autoridad de aplicación</i> .....	p. 23
3.1. Creación y composición	
3.2. Competencia y funciones	
4. <i>Planificación</i> .....	p. 25
5. <i>Transparencia</i> .....	p. 26
6. <i>Contratación</i> .....	p. 27
6.1. Criterios de asignación	
6.2. Procesos de contratación	
7. <i>Control externo</i> .....	p. 30

### Italia

1. <i>Introducción</i> .....	p. 32
2. <i>Disposiciones generales</i> .....	p. 32
2.1. Marco legal	
2.2. Definición de publicidad oficial	
2.3. Fines y objetivos	
2.4. Publicidad oficial y período electoral	

3. Comisión de Regulación de las Comunicaciones.....	p. 35
4. Planificación.....	p. 35
5. Contratación y distribución.....	p. 36
5.1. Solicitud de oferta	
5.2. Adjudicación y pago	
5.3. Distribución	
6. Transparencia.....	p. 39
<b>Reino Unido</b>	
1. Introducción.....	p. 41
2. Disposiciones generales.....	p. 41
2.1. Marco legal y general	
2.2. Fines y prohibiciones	
2.3. Prioridad informativa	
2.4. Límites a la publicidad oficial	
3. Autoridades intervinientes.....	p. 44
3.1. Oficina de Comunicaciones	
3.2. Descentralización	
4. Contratación.....	p. 47
4.1. Deber de contratar	
4.2. Criterios y reglas de asignación	
4.3. Subcontratación	
4.4. Procesos consultivos	
4.5. Procesos de adjudicación	
<b>Bibliografía</b> .....	p. 51
<b>Sobre la ADC</b> .....	p. 56

## CANADÁ

### 1. Introducción

Canadá es una monarquía constitucional parlamentaria. Su sistema político posee un así llamado Gobernador General, que ejerce las prerrogativas reales del monarca y es el jefe de estado, y un Parlamento.

El Parlamento se compone de la Cámara de los Comunes y el Senado. El Gobernador General formalmente nombra al Primer Ministro, que suele ser el líder del partido político con el mayor número de escaños en la Cámara de los Comunes. El Primer Ministro nombra al Gabinete de Ministros, y es el jefe de gobierno. El Poder Ejecutivo es ejercido, en la práctica, por el Primer Ministro y el Gabinete -en adelante, “Gobierno”-.

Si bien Canadá es una monarquía del *commonwealth* británico, y un país de habla inglesa, originalmente surgió de la unión de antiguas colonias británicas y francesas, lo cual explica que asimismo sea miembro de la Francofonía, y que ciertas regiones hablen el francés. Algunas normas relativas a publicidad oficial se explican por esta condición bilingüe, dado que el Gobierno Federal tiene la obligación de ofrecer servicios en los dos idiomas oficiales del país.

### 2. Disposiciones generales

#### 2.1. Marco legal y general

Desde 1988, Canadá publica y actualiza una Política de Comunicaciones de Gobierno (*Government Communications Policy*).<sup>1</sup> Se trata de una legislación secundaria o regulación, esto es, una norma que completa o integra otra, de nivel primario, en el caso de la Política de Comunicaciones, la Ley Financiera de la Administración (*Financial Administration Act*)<sup>2</sup>, Sección 7, de aplicación obligatoria para todas las instituciones gubernamentales mencionadas en sus Apartados I y II.

El objetivo de la Política de Comunicaciones es coordinar que las publicidades y acciones comunicacionales gubernamentales sean efectivas y respondan a las necesidades informativas del público. De esta manera, recoge el principio de que la publicidad oficial debe ser necesaria, útil y relevante para el público.

En noviembre de 2004, el Gobierno aprobó una serie de cambios en la Política de Comunicación, inspirados en los principios de austeridad, transparencia y control externo adecuado. Los tres grandes objetivos son: disminuir los costos publicitarios, mejorar la planificación y el sistema de toma de decisiones para alcanzar los objetivos estratégicos

---

<sup>1</sup> Ver: [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/comm/comm\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008].

<sup>2</sup> Ver: <http://laws.justice.gc.ca/en/F-11/text.html> [Consulta: 30 mayo 2008]

de comunicación y asegurar la transparencia de las actividades publicitarias, según se describe a continuación.

Para reducir los costos y hacer más eficiente el manejo de la pauta oficial, el Gobierno anunció que, para de reducir en un 15% el gasto efectuado en publicidad durante el período 2002-2003, durante el período 2004-2005 se establecería un tope presupuestario de 86.900.000 dólares canadienses, ahorrando de esta manera 12.450.000 dólares canadienses, junto con diversas exenciones impositivas en la materia.

Para mejorar la planificación y el sistema de toma de decisiones, el Gobierno enfatizó una serie de principios para sus programas y servicios que incluyen, entre otros, la necesidad de proveer información exclusivamente fáctica a los ciudadanos, y considerar el perfil del público al que va destinada la campaña ajustando las iniciativas publicitarias a la audiencia o grupo demográfico. Un elemento clave para lograr los objetivos propuestos es el establecimiento de un ciclo anual que los diversos departamentos estatales intervinientes deben seguir en la producción y colocación de las campañas publicitarias. Este procedimiento, que consta de una serie de etapas claramente preestablecidas, es descrito en detalle más adelante

También se tomaron diversas medidas para mejorar la transparencia de las actividades publicitarias del gobierno. Principalmente, se decidió la publicación de toda información relativa a campañas publicitarias aprobadas en los sitios web de la Secretaría de la Administración del Tesoro de Canadá (Treasury Board of Canadá Secretariat) y en las páginas de Internet de los distintos departamentos estatales intervinientes en la creación, contratación y distribución de las campañas.

## *2.2. Definición de publicidad oficial*

La Política de Comunicaciones distingue entre la **publicidad** y los **anuncios de servicios públicos** (*Public Service Announcements*), es decir los anuncios no comerciales transmitidos en la radio o en la televisión y tendientes a modificar las actitudes públicas o a promover el conocimiento general sobre asuntos específicos, y los servicios colaterales de la administración tales como las relaciones públicas y la administración de acontecimientos.

La sección 23 de la Política de Comunicaciones está dedicada a la pauta oficial, y contiene las obligaciones de las instituciones públicas al colocar anuncios o comprar espacios publicitarios en cualquier medio. En el segundo párrafo de esta sección la publicidad es definida como **“cualquier mensaje transmitido en Canadá o en el exterior que sea pagado por el gobierno para ser colocado en medios tales como periódicos, televisión, radio, Internet, cine y publicidad en la vía pública”**.

Originalmente, la normativa no incluía una definición de publicidad oficial y se refería simplemente a los anuncios “para informar a los canadienses acerca de sus derechos o responsabilidades, políticas de gobierno, programas, servicios o iniciativas, o acerca de peligros o riesgos para la salud pública, la seguridad o el medio ambiente”.

Durante el ejercicio económico 2005-2006, el Consejo de la Administración del Tesoro del Gobierno, en su Política Contratante<sup>3</sup> (otra regulación secundaria relacionada a la Ley Financiera de la Administración como norma primaria y vinculante) y aplicada a todos los ministerios y agencias del gobierno, había dado una definición de publicidad oficial que incluía: a) todas las actividades que se refieren a la compra, por el gobierno o en su representación, para el desarrollo y la producción de campañas publicitarias y espacios/tiempos correspondientes en los medios escritos o de radiodifusión y teledifusión, o en otros medios de comunicación, tal como al aire libre y la publicidad de tránsito; b) impresiones tales como carteles u otras publicidades gráficas que sean una extensión directa de una campaña publicitaria; c) Anuncios de Servicios Públicos; d) las relaciones públicas, los acontecimientos especiales, las actividades del mercadeo directo y de promoción que son una parte o la extensión de una campaña publicitaria; e) los anuncios pagados tal como las notas públicas de licitaciones, ventas, audiencias públicas, ofertas de empleo.

### 2.3. Fines y Objetivos

Los fines y objetivos de la Política de Comunicaciones de Canadá, de conformidad con su declaración de políticas (*Policy Statement*), son:

- a) Proveer al público de información **necesaria, oportuna, precisa, clara, completa y objetiva** de las políticas, programas, servicios e iniciativas públicas.<sup>4</sup>
- b) Realizar las comunicaciones en inglés y francés de conformidad con la Carta Canadiense de Derechos y Libertades (Ley Constitucional, 1982) y la Ley de lenguas oficiales (1985, c. 31).
- c) Asegurar que las instituciones del Gobierno de Canadá **sean visibles** (en el sentido de ser fáciles de identificar como promotoras de las políticas que generan), accesibles y rindan cuentas al público que sirven.
- d) Emplear una variedad de soportes y medios de comunicación, y proveer información en múltiples formatos que se ajusten a las distintas necesidades perceptivas, físicas y lingüísticas de la población.
- e) Identificar y buscar **satisfacer las necesidades informativas de la población** en el desarrollo, implementación y evaluación de políticas, programas, servicios e iniciativas.

---

<sup>3</sup> Ver: [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpol\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpol_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>4</sup> En la Sección 3 de la Política de Comunicaciones del Gobierno se exige a las instituciones, además, la obligación de informar al público mediante la utilización de un lenguaje claro. Específicamente, allí se dice: “La información acerca de políticas, programas, servicios e iniciativas debe ser simple, relevante, objetiva, fácil de entender y útil. Para asegurar la claridad y la consistencia de la información, debe utilizarse un lenguaje claro y una gramática apropiada en toda comunicación con el público. El principio también se aplica a las comunicaciones internas, como asimismo a la información que se prepara para el Parlamento y cualquier otro departamento estatal, sea este reporte escrito u oral.”

- f) Consultar al público, escucharlo y tomar en consideración los intereses y preocupaciones de la población al establecer prioridades, desarrollar políticas y planear programas y servicios.
- g) Informar al público canadiense mediante comunicaciones que respeten la **libertad, el pluralismo, la seguridad, la sinceridad y el respeto**.
- h) Alentar a los empleados y funcionarios del servicio público a tener una actitud proclive a informar al público sobre políticas, programas, servicios e iniciativas que conozcan y acerca de las cuales sean responsables.
- i) Salvaguardar la confianza de los canadienses en la integridad e imparcialidad del servicio público de Canadá.
- j) Asegurar que todas las instituciones del Gobierno de Canadá colaboren para alcanzar una política de comunicaciones que sea coherente y efectiva con el público.

De acuerdo a la Sección 6 de la Política de Comunicaciones de Gobierno, las instituciones deben asegurarse de que sus acciones comunicacionales y publicidades reflejan la diversidad de la sociedad canadiense de un modo justo, representativo e inclusivo. Específicamente, deben respetarse en todo momento los lineamientos de la **Ley Multicultural de Canadá**.<sup>5</sup> Las instituciones deben ser sensibles a las diferencias de las diferentes regiones de Canadá, de modo que las necesidades e intereses de las poblaciones locales y regionales se vean reflejadas y satisfechas.

#### *2.4. Prohibiciones*

Luego de establecer que las instituciones deben asegurar mediante medidas positivas la promoción de los idiomas de las comunidades minoritarias, la referida Sección 23, en sus párrafos 6 a 8, especifica las siguientes prohibiciones:

- a) **Las instituciones no deben usar fondos públicos para publicitar mensajes de un partido político;**
- b) Las instituciones no deben publicar anuncios privados o de fuente no gubernamental en sus documentos, servicios o medios de comunicación, cualquiera sea el soporte utilizado.
- c) Las instituciones no deben vender espacios o tiempos publicitarios al sector privado o cualquier otra fuente no gubernamental, en cualquiera de sus publicaciones.
- d) Las instituciones deben evitar la apariencia o percepción pública de que aprueban o proporcionan una subvención publicitaria o una ventaja competitiva injusta a cualquier persona, organización o entidad fuera del gobierno.
- e) Las instituciones no deben anunciar ni promocionar públicamente los productos o servicios que contraten u obtengan del sector privado a través de un contrato.

#### *2.5. Publicidad oficial dentro de periodos electorales*

---

<sup>5</sup> Ver: <http://laws.justice.gc.ca/en/c-18.7/?noCookie> [Consulta: 30 mayo 2008]

La posibilidad de usar publicidad en época electoral también se encuentra regulada por la Sección 23 de la Política de Comunicaciones, en su párrafo 9, en el cual se establece que **“las instituciones deben suspender su publicidad durante las elecciones generales del Gobierno de Canadá”** (se refiere a las elecciones de la cámara baja).

Durante ese período, la publicidad **sólo está permitida cuando:**

- a) Una institución esté obligada por estatuto o regulación a divulgar una nota pública para propósitos legales.
- b) Una institución deba informar al público de un peligro a la salud, la seguridad o el medio ambiente.
- c) Una institución deba anunciar ofertas de empleo o comunicaciones sobre su personal.

En el párrafo 9 se indica que “los planes y las actividades de publicidad deben suspenderse a partir del día en que el gobernador general publica el anuncio de una elección federal general, y no cesar la suspensión hasta el día en que el nuevo gobierno asume sus funciones”.

### **3. Contratación y distribución**

#### *3.1. Principios*

En la Sección 23, párrafo 10, apartado d) de la Política de Comunicaciones, se describe el criterio rector para la contratación y distribución de la pauta oficial en los siguientes términos: **“el procedimiento de oferta y contratación para la publicidad del gobierno debe ser abierto, justo y transparente”**. En particular, “para asegurar la integridad y la eficacia” de la publicidad de gobierno, las instituciones deben seguir una serie de reglas a través de las cuales se describe el mecanismo de producción, asignación, contratación y control.

Las campañas publicitarias se originan por iniciativa de los distintos departamentos estatales que solicitan publicidad mediante un mecanismo preestablecido según sus necesidades comunicacionales. Canadá posee, así, un **sistema descentralizado, en el que las instituciones llevan adelante el proceso publicitario junto con oficinas especializadas o parcialmente dedicadas a tales efectos.**

#### *3.2. Organismos intervinientes.*

Las instituciones deben acordar la planificación de las campañas publicitarias institucionales con la Oficina Privada del Consejo (*Privy Council Office*). Esta oficina está compuesta por un conjunto de agentes dependientes del Gobierno, que responden directamente al Primer Ministro a través de su Secretario (quien cumple el rol de jefe entre los distintos miembros y es un funcionario de carrera), y que realizan asimismo

tareas para el Gabinete. En cuanto a sus funciones típicamente publicitarias, la Oficina Privada del Consejo desarrolla y asegura la aprobación y cumplimiento del **Programa de Publicidad** (*Government Advertising Plan*), trabajando de manera conjunta con las instituciones que solicitan la realización de una campaña publicitaria de conformidad con el sistema descentralizado instituido. Asimismo cumple funciones informativas y fiscalizadoras, en cuanto la Oficina Privada del Consejo reporta al Gabinete la efectiva asignación de partidas presupuestarias, y controla la implementación de las campañas publicitarias.

Por otra parte, las instituciones coordinan la implementación de las campañas publicitarias junto con el área de Servicios Públicos (*Public Works and Government Services Canada*). Servicios Públicos es un departamento del Gobierno con responsabilidad para la administración interior del gobierno y la contratación de los servicios publicitarios de las instituciones, que está dirigido por el Ministro de Servicios Públicos, quien responde directamente ante el Primer Ministro.

Las instituciones contratan los servicios publicitarios a través de Servicios Públicos. Este organismo publica las matrículas de los proyectos publicitarios autorizados y otorga **números “ADV”**, que son los que autorizan a una Agencia del Registro designada por el Gobierno a comprar los espacios publicitarios necesarios en los medios de comunicación. Los números “ADV” (sigla que abrevia la voz *advertising*, “publicidad” en inglés) **sirven como autorización para comprar espacios publicitarios en los medios**. Deben ser pedidos por las instituciones que quieran hacer campañas publicitarias y son otorgados por Servicios Públicos. Por su parte, una Agencia de Registro es una compañía privada contratada por Servicios Públicos, que se encuentra exclusivamente autorizada para comprar los espacios y tiempos publicitarios en los medios a favor de las instituciones del gobierno. Servicios Públicos puede elegir una o más Agencias a través de un procedimiento llamado “Pedido de Proposición” (*Request for Proposal*), que se publica en Internet junto a los criterios de calificación necesarios para competir.<sup>6</sup>

Además, las instituciones actúan conjuntamente con el **Comité de Publicidad Gubernamental** (*Government Advertising Committee*) para asegurarse de que las campañas publicitarias se ajustan a las prioridades gubernamentales, el Programa de Publicidad y los asuntos y mensajes del Gobierno. El Comité de Publicidad Gubernamental, una especie de consejo asesor, fue establecido en 1999, y es un órgano compuesto por algunos miembros permanentes, como su Director (que es a la vez Director de Planificación de Comunicaciones estratégicas del Consejo), un representante de la administración del Tesoro del Gobierno y un representante del Área de Coordinación de la Publicidad e Investigación de Opinión Pública de Servicios Públicos, y otros miembros que migran entre departamentos ministeriales. Se reúne una vez por

---

<sup>6</sup> En noviembre de 2004, entre las diversas medidas lanzadas por el gobierno de Canadá para hacer más efectiva y eficiente la publicidad oficial, se realizó un proceso abierto para la selección de agencias encargadas de la planificación creativa y la producción de la campaña y de las compras en los medios de comunicación, de conformidad con el procedimiento que es descrito más adelante. Entre las modificaciones realizadas, se encuentra la de la forma de pago a las agencias, cuya remuneración se calcula de acuerdo a su trabajo calculado en horas, y no mediante comisiones como era usual antes.

semana para discutir criterios de publicidad en el corto y largo plazo, y de estas reuniones se sigue un registro público con las distintas decisiones tomadas a lo largo de las deliberaciones.

Más allá de la actuación conjunta que realizan con la Oficina Privada del Consejo, Servicios Públicos y el Comité de Publicidad, las instituciones contratantes deben:

- a) Ajustarse a los requisitos de la “Política Contratante” y la “Política de los Servicios Comunes” del Consejo de Administración del Tesoro en toda adquisición de la publicidad.
- b) Asegurar que el diseño y la presentación de las campañas publicitarias institucionales se ajusten a los requisitos del “Programa Federal de Identidad” (*Federal Identity Program*).<sup>7</sup>
- c) Asegurar que las campañas publicitarias nacionales se adapten a las audiencias regionales, es decir a las necesidades, preocupaciones y preferencias idiomáticas de las comunidades minoritarias de idioma oficial.
- d) Revisar todas las campañas publicitarias consideradas mayores antes de su emisión o publicación, para asegurar que cumplan los objetivos indicados, y enviar los resultados de la evaluación a la Oficina Privada del Consejo y a Servicios Públicos.
- e) Analizar todas las mayores campañas publicitarias para evaluar su eficacia en lograr los objetivos indicados y presentar los resultados a la Oficina Privada del Consejo y a Servicios Públicos.
- f) Consultar con la Oficina Privada del Consejo y con Servicios Públicos la utilización de investigaciones de opinión pública para evaluar las mayores campañas publicitarias.
- g) Documentar las actividades publicitarias a través del Sistema Informativo de Administración de Publicidad (Advertising Management Information System)<sup>8</sup> mantenido por Servicios Públicos. Dicho sistema informativo es una herramienta de transparencia desarrollada por el Gobierno para ayudar a los funcionarios y agentes encargados de la publicidad oficial en su trabajo diario, facilitando información respecto de las transacciones, contratos, costos, planes comunicacionales y alcance del trabajo de las distintas campañas publicitarias.

### 3.3. Criterios de asignación

La Sección 13 de la Política de Comunicaciones de Gobierno prioriza la **audiencia o público objetivo** como criterio para la evaluación y planificación de las acciones comunicacionales y las campañas publicitarias. Para ello, las instituciones deben identificar el público objetivo, tomar en consideración la visión y las preocupaciones de la audiencia dentro y fuera de la institución (entornos interno y externo), delinear

---

<sup>7</sup> El Programa Federal de Identidad del Gobierno de Canadá tiene como objetivo que los ciudadanos puedan identificar fácilmente cada programa y servicio del gobierno en general y facilitar el acceso de los ciudadanos a dichos programas y servicios. Ver: [http://www.tbs-sct.gc.ca/fip-pcim/index\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/fip-pcim/index_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>8</sup>

estrategias de comunicación tomando en consideración el *target* del mensaje, y prever las necesidades operacionales y financieras dentro de este contexto.

Los organismos intervinientes deben considerar también la **efectividad y eficiencia** de los programas y campañas de comunicación. Para ello, las instituciones deben evaluar y revisar las políticas y prioridades gubernamentales, confrontándolas con la opinión pública relevante surgida de investigaciones de grupos focales.

Las propuestas deben prever la necesidad de confeccionar anuncios nacionales destinados a regiones o audiencias específicas. Asimismo, las instituciones deben tomar medidas positivas para **mejorar la posición de las minorías lingüísticas oficiales**: las campañas y planes publicitarios deben tratar las necesidades, preocupaciones y preferencias lingüísticas de esas comunidades; así, dentro de la compra de tiempo y espacio de media debe destinarse una cuota a medios de comunicación dedicados a servir a las comunidades pertenecientes a la minoría lingüística.

### *3.4. Proceso de adjudicación y desarrollo de la publicidad oficial*

De acuerdo con los lineamientos anteriores, el Secretario del Consejo de Administración del Tesoro de Canadá estableció el siguiente ciclo específico, dividido en seis etapas, para la producción, colocación y control de las campañas publicitarias.<sup>9</sup> Las instituciones participan de este ciclo con el asesoramiento y el apoyo de la Oficina Privada del Consejo, Servicios Públicos y Servicio Canadá.<sup>10</sup>

La primera etapa, de **planeamiento y aprobación del Programa de Publicidad**, posee las siguientes características. En primer lugar, las instituciones presentan semestralmente sus propuestas de publicidad institucional a la Oficina Privada del Consejo, el 30 de junio y el 31 de diciembre. En caso de que dos o más instituciones decidan presentar propuestas conjuntas, una institución debe ser identificada como principal, para ser así designada como responsable de la iniciativa. Las propuestas son revisadas por la Oficina Privada del Consejo y el Comité de Publicidad, y sometidas al Gabinete para su aprobación o rechazo. Las propuestas aprobadas pasan a formar parte del Programa de Publicidad, cuyo contenido debe ser publicado en el sitio web del Consejo de Administración del Tesoro. Si las propuestas son aprobadas, las instituciones presentan al Consejo de Administración del Tesoro un proyecto de financiamiento para la campaña. Aprobado a su vez este proyecto, el Consejo de Administración del Tesoro también publica la financiación estipulada en su sitio web.<sup>11</sup>

La segunda etapa consiste en la **contratación de las propuestas de publicidad** aprobadas en la primera etapa. Para ello, las instituciones deben coordinar con dos

<sup>9</sup> Ver: [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/comm/cpgcp-ppcgc03\\_e.asp#\\_Toc137523379](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/cpgcp-ppcgc03_e.asp#_Toc137523379) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>10</sup> “Servicio Canadá” es el nombre oficial del Ministerio de Recursos Humanos y Desarrollo Social, que actúa como “ventana de acceso” a los servicios públicos y beneficios del Gobierno. Solamente el Ministro no es un funcionario independiente del poder político de turno, lo restantes miembros son empleados de carrera.

<sup>11</sup> Ver: [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/comm/adv-pub/index\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/adv-pub/index_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008]

departamentos de Servicios Públicos: la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria (*Advertising Coordination and Partnership Directorate*) y la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones (*Communications Procurement Directorate*). Las instituciones alcanzan una propuesta de trabajo a la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria, que realiza las recomendaciones necesarias y entrega una matrícula del proyecto a la institución y a la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones. La Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones, con ayuda de la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria, escoge a la agencia de publicidad más apropiada. Desde 2004, la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones lleva adelante la práctica de utilizar **tres formas de seleccionar agencias** de acuerdo al monto de la campaña:

- a) Para campañas que no superen los 75.000 dólares canadienses, la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones escoge una oferta (*standing offer*), que selecciona entre una lista de ofertas pendientes que las agencias publicitarias elegidas realizan para cierto servicio dentro de un determinado lapso temporal. Cuando Servicios Públicos levanta (*call up*) una oferta pendiente, consiente contratar con la agencia.
- b) Para campañas que oscilan entre los valores de 75.000 dólares canadienses y 750.000 dólares canadienses –valores que no incluyen el costo del espacio o tiempo del medio de comunicación respectivo- se realiza un llamado de ofertas, que contestan las agencias publicitarias precalificadas a esos efectos.
- c) Para campañas que superan los 750.000 dólares canadienses se realiza una competencia abierta a través de un servicio *online* de ofertas (*Request for Proposal*), mediante el cual pueden realizar sus ofertas agencias publicitarias que no estaban previamente incluidas en listas de preselección.

Una vez escogida la agencia de publicidad, la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones prepara la redacción del contrato respectivo. En los procedimientos de adquisición se aplican las provisiones de la “Política Común de Servicios” y de la “Política Contratante” del Consejo de Administración del Tesoro, como así también las reglas de la Ley Financiera de la Administración.

La tercera etapa consiste en la **producción de la campaña publicitaria**. Las instituciones poseen un deber de colaboración con la agencia publicitaria para desarrollar la estrategia y diseño de la pauta, y para llevar adelante la creación material del producto publicitario. Las instituciones deben informar tanto a la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria como a la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones sobre cualquier modificación en el diseño original del proyecto, pues el cambio puede requerir una enmienda del contrato originario o la asignación de un número *ADV* nuevo. Asimismo, las instituciones deben estimar las horas de producción así como eventuales enmiendas a los valores, informando a Servicios Públicos a través del Sistema Informativo de Administración de Publicidad.

La cuarta etapa consiste en una **prueba preliminar**. Se deben evaluar preliminarmente todas aquellas iniciativas publicitarias llamadas “mayores” (todas aquellas campañas que superan los 400.000 dólares canadienses en costos de tiempo o

espacio publicitario en el medio oportuno) para determinar si cumplen con los objetivos y necesidades originales. Para ello, la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones contacta otra área departamental de Servicios Públicos, la Dirección de Investigaciones de la Opinión Pública. Si bien la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones y la Dirección de Investigaciones de la Opinión Pública son los responsables de llevar adelante la prueba preliminar, las instituciones deben consultar asimismo con su analista en comunicación estratégica dentro de la Oficina Privada del Consejo. Si los resultados de la prueba preliminar demuestran que se necesitan algunos cambios, las instituciones deben trabajar con la agencia publicitaria para revisar el material publicitario apropiadamente.

La quinta etapa refiere a la **colocación de la pauta oficial en los medios**. En primer lugar, cada institución debe desarrollar, revisar y aprobar internamente un plan de compras. A continuación, someter ese plan de compras a los analistas de comunicación estratégica del Oficina Privada del Consejo para una segunda revisión. Una vez aprobada por el Oficina Privada del Consejo la estrategia comunicativa, el plan de compras es sometido a la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria, que autoriza o no la compra del espacio o tiempo en el medio de comunicación respectivo.

El Gobierno de Canadá utiliza un **Registro de Agencias** para realizar esta compra. La Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones elige una agencia en representación de la Corona, y la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria maneja la relación entre el medio de comunicación y la institución respectiva. Específicamente, la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria publica un número *ADV*, y autoriza a la agencia elegida por la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones a realizar la transacción de conformidad con el plan de compras.

Para **obtener un número *ADV***, las instituciones deben proporcionar a la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria la siguiente información:

- a) El nombre de la institución, el enlace o persona física de contacto, teléfono, número de fax, y la dirección de correo electrónico.
- b) El nombre de la agencia publicitaria, el enlace o persona física de contacto, el teléfono y la dirección de correo electrónico.
- c) El nombre de la campaña publicitaria y el programa de gobierno que la sostiene.
- d) La matrícula del proyecto y una copia firmada del documento “Pedido para Bienes, Servicios y Construcción” (Servicios Públicos), junto a la indicación del financiamiento para la colocación en los medios.
- e) Completar el Plan de Medios, utilizando a tales fines una planilla para planes de medios establecida gubernamentalmente de antemano.
- f) Muestras de las campañas publicitarias, esto es, las versiones inglesa y francesa de las publicidades para prensa, televisión, radio, Internet o para otros medios. Versiones no definitivas serán aceptadas mientras las muestras de las campañas publicitarias estén bajo revisión; las muestras finales deben ser sometidas a revisión ni bien estén listas.

- g) El total estimado de los costos de producción y de colocación en los medios.
- h) La afirmación de que la Oficina Privada del Consejo a través de su analista de comunicación estratégica revisó y aprobó el Plan de Medios.

Una vez que el número *ADV* es aprobado, la Junta Directiva de Coordinación Publicitaria envía el requerimiento a la Junta Directiva de Adquisición de Comunicaciones, que envía a continuación una Autorización de Trabajo a la agencia. La agencia, con el número de *ADV* y la Autorización de Trabajo, compra el espacio o tiempo en el medio respectivo. La agencia no puede realizar la transacción con el medio de comunicación si no posee tanto el número de *ADV* como la Autorización de Trabajo.

La sexta y última etapa refiere a un **informe de evaluación posterior** a la campaña. Las instituciones tienen la obligación de realizar un informe post-campaña de todas aquellas campañas que superen 1.000.000 de dólares canadienses en compra de espacio o tiempo en el medio respectivo. Las campañas de magnitud económica similar en la que hayan participado más de una institución también deben ser evaluadas con posterioridad, aún cuando el costo de compra de espacio o tiempo por cada institución sea menor al monto referido.

El **informe post-campaña** es una parte integral de la iniciativa publicitaria y debe ser incluido en el proceso de planeamiento, asegurándose de esta manera que el presupuesto tiene suficientes recursos como para completar esta evaluación posterior, y que en los niveles de planificación serán advertidas de antemano las variables que indicarán la medida del éxito de la campaña una vez que ésta haya finalizado. Una forma común de evaluar las campañas es utilizar la Herramienta de Evaluación de Campañas Publicitarias (*Advertising Campaign Evaluation Tool*), que consiste en una serie de preguntas estándar que permiten medir la efectividad de la campaña publicitaria y la estrategia de comunicación, de conformidad con las prioridades informativas y los servicios requeridos por los canadienses. Los resultados recolectados a través de este procedimiento son utilizados para informar futuras campañas publicitarias.

Las instituciones son responsables de asegurar la calidad de sus evaluaciones y de compartir los resultados con las restantes instituciones gubernamentales. Específicamente, deberán ser informados los analistas de comunicación estratégica de la Oficina Privada del Consejo.

### 3.5. *Publicidad en el extranjero*

De acuerdo al cuarto párrafo de la Sección 23 de la Política de Comunicaciones de Gobierno, la colocación de publicidad también puede ser dirigida hacia audiencias fuera de Canadá, pero con el objetivo de promover intereses canadienses. Para asegurar la compatibilidad de la campaña publicitaria con las comunicaciones y políticas de mercadeo gubernamentales en el extranjero, las instituciones deben consultar con Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (*Foreign Affairs and International Trade Canada*) al momento de planear la publicidad en el mercado foráneo.

### 3.6. Publicidad en emergencias o situaciones críticas

Ante situaciones de emergencia o crisis, las instituciones pueden necesitar establecer con premura una comunicación con el público. Como la publicidad en este contexto puede requerir de la coordinación de diversos niveles locales, provinciales o territoriales y federales de gobierno, las instituciones cuentan con una mayor discrecionalidad de la que es habitual, que se traduce en una **mayor celeridad** de los pasos reglamentarios.

Las propuestas publicitarias durante una crisis o una situación de emergencia también deben ser canalizadas a través de la Oficina Privada del Consejo, que en cualquier estado de la contingencia trabajará de inmediato con la institución requirente directamente a través de sus analistas de comunicación estratégica. Asimismo, las instituciones deberán consultar con las áreas responsables de Servicios Públicos, que ayudarán con una mayor celeridad a facilitar el proceso excepcional. El procedimiento de emergencia o crisis, si bien resulta similar al utilizado habitualmente, se traduce en una mayor velocidad para la creación, producción y colocación de la campaña, que de todos modos es realizado a través de sus autoridades habituales.

En la Sección 11 de la Política de Comunicaciones de Gobierno son definidos los conceptos de *crisis* y *emergencia*. Una crisis es una situación que desafía el sentimiento público de pertenencia, tradición, valores, seguridad, confianza o integridad hacia el gobierno, sin que por ello se exponga la vida o la propiedad de las personas. Una emergencia es una situación anormal que requiere una acción expedita, por fuera de los procedimientos habituales, con el objeto de reducir el daño a las personas, las cosas o el medio ambiente. Algunas emergencias pueden ser, o convertirse en, situaciones de crisis, si por ejemplo la población advierte que el gobierno no controla la coyuntura.

## 4. Transparencia

Desde el período 2002/3, Servicios Públicos publica metódicamente un **Informe Anual sobre las Actividades Publicitarias del Gobierno de Canadá**. De esta manera, Canadá proporciona información a sus ciudadanos sobre el proceso llevado adelante por las instituciones en la creación, producción y colocación de sus campañas publicitarias, un detalle pormenorizado de los gastos de las campañas emprendidas en el año anterior, como así también datos sobre el uso de los medios y otras tendencias que han ido surgiendo desde el primero de los informes.<sup>12</sup>

## 5. Control externo

La Secretaría del Consejo de Administración del Tesoro de Canadá es la autoridad encargada de monitorear y evaluar la implementación de la Política de Comunicaciones de Gobierno. Sus evaluaciones tienen por fin medir la eficacia de las instituciones en el cumplimiento de los requisitos de la política comunicacional, y conocer en qué medida la

---

<sup>12</sup> Ver el último Informe Anual (2005/2006) en: <http://www.pwgsc.gc.ca/adv/text/raar05-06-e.html>  
[Consulta: 30 mayo 2008]

política de comunicaciones contribuye a la consecución de los objetivos gubernamentales.

Los hallazgos de estas evaluaciones contribuyen a una revisión formal de la política comunicacional que es llevada adelante, al menos, cada cinco años, para mejorar las prácticas institucionales. En el monitoreo de la efectividad de las prácticas de comunicación la Secretaría y las instituciones deben atenerse a la Política de Monitoreo Activo (*Policy on Active Monitoring*), a la Política de Evaluación (*Evaluation Policy*) y a la Política de Auditoría Interna (*Internal Audit Policy*) de la Secretaría del Consejo del Tesoro de Canadá.

La Secretaría monitorea el cumplimiento de la Política de Comunicaciones del Gobierno a través: de la observación de los medios y la labor parlamentaria, de pedidos de información y correspondencia, navegando en Internet, examinando planes de comunicación, estrategias, revisiones, auditorías, evaluaciones y documentos relacionados. También puede revisar dictámenes y estudios especiales de la Oficina del Auditor General de Canadá (*Office of the Auditor General of Canada*), la Oficina del Comisario de Lenguas Oficiales (*Office of the Commissioner of Official Languages*), la Oficina del Comisario Privado (*Office of the Privacy Commissioner*) y la Oficina del Comisario de Información (*Office of the Information Commissioner*).

La Oficina Privada del Consejo monitorea las comunicaciones del Gabinete, y si las mismas están dirigidas a la implementación de la Política de Comunicaciones de Gobierno, a través de la revisión de los planes comunicacionales y los vínculos con otras instituciones.

## ESPAÑA

### 1. Introducción

España, oficialmente llamado Reino de España, es una monarquía parlamentaria. Su sistema político cuenta con un monarca hereditario, el Rey de España, que ejerce como jefe de estado, y un parlamento bicameral.

El Poder Ejecutivo está formado por el Consejo de Ministros, que integra el Presidente y jefe de gobierno. La elección del Presidente de Gobierno se realiza en el Congreso de los Diputados, la cámara baja del Parlamento Español, y luego es nombrado por el Rey.

El Poder Legislativo funciona a través de las Cortes Generales, el órgano de representación del pueblo español, que están compuestas por el Congreso de los Diputados y una cámara alta denominada Senado.

### 2. Disposiciones generales

#### 2.1. Marco legal y general

El 15 de Abril de 2005, el gobierno español presentó en el Congreso de los Diputados un proyecto de ley denominado “Publicidad y Comunicación Institucional”. El proyecto, como lo indica su Exposición de Motivos, busca regular los potenciales conflictos que puedan derivarse de la naturaleza dual del gobierno en cuanto órgano político y ejecutivo en el ámbito de las comunicaciones.<sup>13</sup> Para ello distingue entre comunicación política y comunicación institucional. La comunicación institucional **debe estar al servicio de los ciudadanos y “no debe perseguir objetos inadecuados al buen uso de los fondos públicos”**.

Los motivos que llevaron al gobierno a la presentación de este proyecto de ley fueron expuestos ante el Congreso de los Diputados por la Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno, Fernández de la Vega Sanz. En su discurso señaló que:

“El proyecto de ley que se debate hoy responde a un compromiso de nuestro programa de Gobierno: regular la publicidad institucional. Como anunció

---

<sup>13</sup> Específicamente, en la Exposición de Motivos aludida se lee: “La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.”

el presidente del Gobierno, se trata de un proyecto que pretende **acabar con la propaganda y garantizar la objetividad**, un proyecto de ley cuyas previsiones, como afirmé en mayo de 2004, ponen término a la confusión que a menudo se produce entre información institucional e información progubernamental y que asegura el sentido institucional de las campañas informativas promovidas por los poderes públicos. Sus fines, por tanto, son claros. En primer lugar, la regulación propuesta asegura que la actividad de publicidad y de comunicación institucional se sujete a los mismos criterios que cualquier otra actuación de la Administración; es decir, que se produzca de manera neutral, conforme a criterios estrictos de austeridad y con lealtad entre las instituciones públicas. En segundo lugar, protege mejor ciertos valores y otorga mayor cobertura a ciertos colectivos necesitados de especial protección, bien por sus dificultades específicas a la hora de acceder a la información pública o por su especial vulnerabilidad. Y, en tercer lugar, proporciona a los ciudadanos y a las entidades o asociaciones que defienden sus intereses garantías eficaces para que puedan reaccionar cuando consideren que no se han respetado los límites de la neutralidad y la lealtad entre instituciones o que se vulneren derechos o valores constitucionales como la igualdad. En suma, se trata de una norma que tiene por objeto asegurar, por una parte, **que la Administración cuando informa lo hace neutralmente y no tergiversa su función** difundiendo, como a veces ha ocurrido, ditirambos o alimentando intereses partidarios, que la Administración gasta mejor los recursos públicos y que la Administración actúa más profesionalmente y, por otra parte, es una norma que garantiza que los ciudadanos cuenten con mecanismos de reacción eficaces, como los que ya tienen frente a intromisiones o vulneraciones semejantes en el ámbito privado.”<sup>14</sup>

El proyecto obtuvo sanción legislativa, y fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 30 de Diciembre de 2005. Actualmente es conocida como **Ley 29 de Publicidad y Comunicación Institucional del 29 de diciembre de 2005**.<sup>15</sup>

Según quedó indicado en la Exposición de Motivos, la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional “(...) regula el contenido de los mensajes difundidos a través de campañas de publicidad y de comunicación, dispone garantías frente a aquellos que incumplan sus mandatos y establece mecanismos de planificación, coordinación y control de la actividad de publicidad y de comunicación institucional que desarrolla la Administración General del Estado.”

La Ley 29/2005 se divide en dos capítulos. El primero contiene disposiciones generales relativas a definiciones de las campañas institucionales de publicidad y comunicación, sus requisitos, prohibiciones y garantías y regulaciones específicas en épocas de elecciones, entre otros aspectos. El segundo capítulo regula la creación de una

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ DE LA VEGA SANZ, M.T. *Proyecto de ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Exposición de Motivos*. [En línea] [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL\\_122.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_122.PDF) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>15</sup> Ver: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/l\\_029\\_2005.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/l_029_2005.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

Comisión de Publicidad y de Comunicación Institucional y el Plan Anual de Comunicación Institucional.

El **Real Decreto 947 de 28 de agosto de 2006**<sup>16</sup>, creado por mandato de la Ley 29/2005, regula el funcionamiento de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional y la elaboración del Plan Anual de Publicidad y Comunicación de la Administración General del Estado.

## 2.2. Definición de publicidad oficial

En el Art. 2 de la Ley 29/2005, la publicidad oficial se define amplia y genéricamente como: “**toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios (...)** promovida o contratada por [la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal]”

En esta definición quedan comprendidas tanto las **campañas institucionales de publicidad como las campañas institucionales de comunicación**, que sólo se distinguen entre sí por el soporte comunicacional utilizado. Las primeras utilizan “soportes publicitarios pagados o cedidos” mientras que las segundas utilizan “formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias”.

A partir de esta definición podemos concluir que los elementos comunes de las campañas publicitarias y de las campañas de comunicación son:

- a) Una actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común.
- b) Que dicha actividad se dirija a una pluralidad de destinatarios.
- c) Que esta sea contratada por la Administración General del Estado o por alguno de los órganos establecidos en la ley.

Quedan **expresamente excluidas** del marco legal aludido las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil, en la que alguna de las entidades comprendidas en la regulación busque posicionar algún bien o servicio en el mercado. Asimismo, quedan excluidas del marco regulatorio de referencia “todas las disposiciones normativas, resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás información sobre las actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal”. Estas dos excepciones pueden encontrarse en el Art. 1 *in fine* de la Ley 29/2005.

## 2.3. Ámbito de aplicación

Por expresa remisión del Art. 1 de la Ley 29/2005, la publicidad oficial se circunscribe a las campañas de comunicación institucional promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y los órganos que comprenden el sector público

---

<sup>16</sup> Ver: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/09/07/pdfs/A31880-31882.pdf> [Consulta: 30 mayo 2008]

estatal incluidos en el Art. 2.1 de la Ley N° 47 General Presupuestaria del 26 de noviembre de 2003.<sup>17</sup> Allí son incluidos:

- a) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado.
- b) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
- c) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- d) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- e) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones.
- f) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado.
- g) Los consorcios dotados de personalidad jurídica.

Aunque la ley es sumamente inclusiva en cuanto a los órganos de la Administración del Estado obligados por ella, **esta no incluye ni al Poder Legislativo ni al Poder Judicial**. Los órganos obligados, por otro lado, superan notablemente al Gobierno y los órganos que componen la Administración General del Estado.

#### *2.4.- Fines y principios*

En su Exposición de Motivos la Ley 29/2005 define sus objetivos prioritarios, en los siguientes términos: “**garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional** en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación.”

A continuación, expresa qué habrá de entenderse por cada uno de estos objetivos. En primer término, explica que perseguir la utilidad pública implica **erradicar las campañas que “tengan como finalidad ensalzar la labor del Gobierno.”** De esta manera, la ley busca garantizar que las campañas sirvan a los ciudadanos, los destinatarios legítimos de la pauta estatal, y no a una facción política, generalmente aquella que promueve la campaña en cuestión. Con el segundo objetivo, denominado “profesionalización”, la ley expresa su intención de **mejorar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas**. Se busca de esta manera asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos.

El tercer objetivo es **fortalecer la transparencia de las campañas**. Para ello, la ley dispone una serie de fórmulas con la intención de volver de público conocimiento todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevean desarrollar las instituciones comprendidas en la regulación legal.

---

<sup>17</sup> Ver: [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/1\\_047\\_2003.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/1_047_2003.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

Finalmente, el cuarto objetivo es velar por la lealtad institucional. Por medio de esta expresión, **se prohíben las campañas destinadas a criticar la actividad de otros partidos políticos** en el marco legítimo de sus competencias.

En el Art. 3 de la Ley 29/2005 son establecidos los fines legítimos que autorizan la promoción o contratación de campañas institucionales de publicidad y comunicación. Específicamente, allí se establece que **sólo podrán ser realizadas aquellas campañas** que cumplan con, al menos, alguno de los siguientes objetivos:

- a) Promover la difusión y conocimiento de los valores y principios constitucionales.
- b) Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos.
- c) Informar a los ciudadanos sobre la existencia de procesos electorales y consultas populares.
- d) Difundir el contenido de aquellas disposiciones jurídicas que, por su novedad y repercusión social, requieran medidas complementarias para su conocimiento general.
- e) Difundir ofertas de empleo público que por su importancia e interés así lo aconsejen.
- f) Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios.
- g) 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.
- h) Apoyar a sectores económicos españoles en el exterior, promover la comercialización de productos españoles y atraer inversiones extranjeras.
- i) Difundir las lenguas y el patrimonio histórico y natural de España.
- j) Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.

En el párrafo que sigue a esta enumeración de requisitos, el Art. 3 de la Ley 29/2005 insiste en que las campañas institucionales de publicidad y comunicación deben desarrollarse **exclusivamente cuando concurren razones de interés público** que las justifiquen.

A continuación, se establece una regla programática, según la cual las campañas deben promover, además, la igualdad entre hombres y mujeres, y respetar la diversidad y cultural de la sociedad española.

Por último, en el Art. 3.4 de Ley 29/2005 se establecen los principios interpretativos a los que habrá de ajustarse la regulación de la pauta oficial. Según el mismo, las campañas institucionales deben ajustarse a los principios de **interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad y eficiencia y austeridad en el gasto**.

## 2.5. Prohibiciones

Mediante una serie de prohibiciones y limitaciones a la utilización de fondos públicos, la ley examinada busca impedir que las campañas institucionales puedan servir a los fines propagandísticos del partido político o los funcionarios que se encuentren en el gobierno. Primeramente, el Art. 4 se establece la prohibición expresa de realizar campañas publicitarias que tengan como finalidad “**destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados**” de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación legal.

A continuación se prohíben las campañas que menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier otra actuación de otros poderes públicos que actúen dentro de su competencia.

El Art. 4 prohíbe asimismo las campañas publicitarias **en las que no se identifica claramente el sujeto emisor de la misma**, de modo que resulta obligatoria la “mención expresa de la Administración o entidad promotora contratante”. Consecuentemente, en el segundo párrafo del mismo artículo se establece la prohibición de utilizar “símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social”. El objeto de estas disposiciones es impedir que los destinatarios de las campañas institucionales sean inducidos a confusión en cuanto al sujeto emisor, evitando con ello la auto propaganda.

Por último, el Art. 4 contiene la prohibición expresa de que las campañas publicitarias sean utilizadas para alterar el orden institucional, sea mediante la utilización de “mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales”, sea mediante la incitación “de forma directa o indirecta a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico”.

## 2.6. Publicidad oficial y período electoral

En su Art. 10, la Ley 29/2005 regula el uso de la publicidad oficial en época electoral. Allí, la ley examinada remite a otros ordenamientos legales aplicables en la materia, la Ley Orgánica N° 5 de Régimen General Electoral de 19 de junio de 1985<sup>18</sup> y la Ley Orgánica N° 2 sobre Regulación de Distintas Modalidades de Referéndum de 18 de enero de 1980.<sup>19</sup>

**Durante el período electoral, que va desde la convocatoria a elecciones hasta el día mismo de la elección, se prohíbe el uso de pauta oficial.** Sólo se permite la realización de campañas publicitarias en dos supuestos de excepción.

a) En primer término, de conformidad con el Art. 10 de la Ley 29/2005, los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley sólo tienen permitido realizar campañas publicitarias y de comunicación institucional “que puedan resultar

---

<sup>18</sup> Ver: [http://www.senado.es/leyelect/indices/leyelec\\_insis.html](http://www.senado.es/leyelect/indices/leyelec_insis.html) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>19</sup> Ver: <http://www.senado.es/otrasdis/legislac/normas/LORG0280.html> [Consulta: 30 mayo 2008]

**imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos”.**

b) En segundo lugar, se permite la utilización de pauta oficial durante el período de elecciones **cuando se comuniquen aspectos formales de los procedimientos electorales** tales como: la fecha de votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámites de voto por correo. Estas campañas deben realizarse dentro de los espacios gratuitos de los medios de comunicación de titularidad pública, de conformidad con el Art. 50.1 de la Ley 5/1985.

A su vez, el Art. 50.2 de la Ley 5/1985 identifica los participantes de las campañas electorales. La propaganda política sólo puede ser promovida por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, mientras que los poderes públicos deben limitar sus comunicaciones, como se decía, a situaciones de emergencia o a campañas de carácter informativo sobre el proceso electoral.

Las elecciones en las que resultan de aplicación las normas examinadas son las elecciones para las cámaras alta y baja del parlamento, las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales, las elecciones de los Diputados para el Parlamento Europeo y las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Además, son de aplicación durante los períodos electorales de las distintas formas de Referéndum (Arts. 92, 167 y 168, Constitución Española), que también se rigen, según remisión expresa de la Ley 2/1980, por las normas de la Ley 5/1985.

### **3. Autoridad de aplicación**

#### *3.1. Creación y composición*

En su Art. 11, la Ley 29/2005 crea la **Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional**. También allí se describe su objeto: “la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado”. Su composición, organización y funcionamiento fueron reglamentados por el Real Decreto 947/2006.

La Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional es un órgano colegiado interministerial, que funciona *ad honorem* dentro del Ministerio de la Presidencia, un ministerio eminentemente político que coordina las tareas del Consejo de Ministros y regula las relaciones con el Parlamento. La Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional se compone de representantes de todos los departamentos ministeriales con rango, al menos, de Subdirector. El resto de los órganos públicos obligados por la ley pueden formar parte de su composición de acuerdo a las disposiciones reglamentarias de la misma.

Como se decía, la composición de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional **es de naturaleza eminentemente política**. Ninguno de sus integrantes es un funcionario de carrera que posea una garantía de estabilidad en la permanencia del

cargo o es un funcionario técnico especializado en la materia. De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 4 del Decreto Real 947/2006, el Pleno de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional se compone de un presidente, dos vicepresidentes y una serie de vocales, todos nombrados políticamente. En efecto, el Presidente de la Comisión es el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia, el Vicepresidente Primero de la Comisión es el Secretario de Estado de Comunicación, el Vicepresidente Segundo de la Comisión es el Subsecretario de la Presidencia y los vocales de la Comisión son los titulares de la Secretaria General Técnica del Ministerio de la Presidencia y de la Dirección General de Coordinación Informativa de la Secretaria de Estado de Comunicación, un representante de la Secretaria de Estado de Comunicación y un representante de la Secretaria de cada uno de los restantes departamentos ministeriales, todos ellos con rango, al menos, de Subdirector General o rango similar.

La Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional está compuesta, además, por una Comisión Ejecutiva y un Comité de Recursos. Cuenta, asimismo, con una Secretaría, cuyo Secretario es la encargado de brindar apoyo técnico y administrativo a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, su Comisión Ejecutiva y el Comité de Recursos. El Secretario es **el único funcionario técnico de la Comisión**.

La Comisión Ejecutiva se encarga de preparar los asuntos en los que haya de intervenir la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional en pleno, así como de todas aquellas funciones que le sean delegadas. En particular, es su función primordial la evaluación del Plan Anual de Publicidad y Comunicación, que luego es sometido al pleno de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. La Comisión Ejecutiva está compuesta por el Secretario de Estado de Comunicación, su Presidente, el Subsecretario de la Presidencia, su Vicepresidente, los titulares de la Secretaria General Técnica del Ministerio de la Presidencia y de la Dirección General de Coordinación Informativa de la Secretaria de Estado de Comunicación, que son sus vocales junto a otros cinco miembros de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional que sean elegidos en el seno de la misma reunida en pleno.

El Comité de Recursos, por su parte, tiene por objeto resolver los conflictos emanados de las campañas publicitarias y de comunicación, según se describe más adelante. Esta compuesto por el Subsecretario de la Presidencia, su Presidente, por los titulares de la Secretaria General Técnica del Ministerio de la Presidencia y de la Dirección General de Coordinación Informativa de la Secretaria de Estado de Comunicación, Vicepresidente Primero y Vicepresidente Segundo, respectivamente, y cuatro vocales de la Comisión elegidos por la misma en pleno.

La Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional puede constituir grupos de trabajo especializados para investigar sobre áreas temáticas que considere oportunas. Asimismo, en función del Art. 8 del Decreto Real 947/2006, la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional posee total discrecionalidad en la contratación de asesoramiento externo.

### *3.2. Competencia y Funciones*

A diferencia de lo establecido en el ámbito de aplicación de la Ley 29/2005, en la cual quedan comprendidos los órganos públicos de la Administración General del Estado, el Art. 2 del Decreto Real 947/2006 encarga a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las campañas “de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal”.

En el Art. 5 del Decreto Real 947/2006 son enumeradas las funciones de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional:

- a) Informar los proyectos de normas generales que afecten a la publicidad y comunicación institucional;
- b) Coordinar, impulsar y establecer los criterios para la política de comunicación institucional;
- c) Elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, los pliegos de cláusulas administrativas generales, que contienen las bases procedimentales y jurídicas para la licitación, adjudicación y contratación pública, de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.
- d) Elaborar el proyecto de Plan Anual de Publicidad y Comunicación de la Administración General del Estado, a partir de las propuestas recibidas de todos los departamentos ministeriales.
- e) Elaborar, para su elevación al Consejo de Ministros, el proyecto de Informe anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.
- f) Elegir, entre sus miembros, los vocales de la Comisión Ejecutiva y del Comité de recursos y prever su suplencia.

Algunas de las funciones de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional no son resolutivas, en cuanto requieren de aprobación posterior para su implementación. Entre las resoluciones de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional que deben ser aprobadas por el Consejo de Ministros se encuentran el Plan anual de Publicidad y Comunicación y el Informe Anual de Publicidad y Comunicación.

## **4. Planificación**

El Art. 12 de la Ley 29/2005 prevé la elaboración de **Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional**.<sup>20</sup> El Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional es elaborado por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, anualmente como lo indica su nombre, a partir de las propuestas recibidas de todos los ministerios.

---

<sup>20</sup> Ver: <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/A4EDC4BD-01B9-4FD9-A7D3-0E33A1FA5BA7/80441/PlanPublicidadInstitucional2007.pdf> [Consulta: 30 mayo 2008]

En el Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional **se describen todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la Administración General del Estado**, incluidas las entidades adscritas a ésta.

De esta manera, la ley introduce un sistema centralizado de evaluación y elaboración de las campañas de publicidad, sobre la base de las propuestas que las diferentes instituciones o departamentos realicen según sus necesidades comunicacionales. El Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional requiere de la aprobación del Consejo de Ministros.

El ordenamiento español permite, **excepcionalmente, la inclusión de campañas que no fueron incorporadas en el plan originalmente aprobado**, cuando por motivos sobrevinientes se tornase necesaria su realización. El departamento que promueva la campaña deberá remitir a la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional los antecedentes, y a su vez la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional solicitará su aprobación al Consejo de Ministros.

De acuerdo al Art. 12 de la Ley 29/2005, **el Plan debe incluir**: el objetivo de cada campaña, su 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 Art. 11.3 del Decreto Real 947/2006 se agrega a este contenido informativo el requisito de hacer constar las medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Como puede observarse, no están incluidos en el Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional los medios de comunicación que servirán de plataforma para las campañas publicitarias. Los **medios son seleccionados posteriormente**, mediante los procesos de licitación que se describen más adelante.

## **5.- Transparencia**

El acceso del público a la información contenida en el Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional es, en sí mismo, una herramienta a favor de la transparencia de la publicidad oficial. Esto así porque el Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional permite el escrutinio ciudadano de la organización y planificación de las comunicaciones y los gastos en comunicaciones del Gobierno español, con anterioridad a la implementación de las campañas anuales. Además del Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional, en virtud del Art. 14 de la Ley 29/2005, la regulación prevé un control posterior acerca de la correcta inversión de los recursos públicos en materia de publicidad oficial, a través del **Informe Anual de Publicidad y Comunicación**.<sup>21</sup>

Al igual que el Plan Anual de Publicidad y Comunicación, el Informe Anual de Publicidad y Comunicación tiene por objeto asegurar la publicidad, transparencia y el

---

<sup>21</sup> Ver: [http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/AF084693-6432-4181-AEB0-78936BCB0015/82462/Informe06Publicidad\\_y\\_Comunicaci%C3%B3n\\_Institucional.pdf](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/AF084693-6432-4181-AEB0-78936BCB0015/82462/Informe06Publicidad_y_Comunicaci%C3%B3n_Institucional.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

gasto adecuado de los fondos públicos en las campañas de publicidad y comunicación institucional. A diferencia del Plan Anual de Publicidad y Comunicación, que aparece como un control *ex ante* de la comunicación institucional del gobierno para el período siguiente, el Informe Anual de Publicidad y Comunicación es un control *ex post* mediante el cual el gobierno da a conocer las campañas institucionales que fueron realizadas en el período anterior indicando el importe de las mismas, los adjudicatarios de los contratos, y en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes.

El Informe Anual de Publicidad y Comunicación es elaborado por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, y aprobado por el Consejo de Ministros. Luego es remitido por el gobierno a las Cortes Generales durante el primer período de sesiones de cada año, y puesto a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

Según el último Informe Anual de Publicidad y Comunicación, correspondiente al período 2006, fueron destinados cerca de 210 millones de euros en comunicaciones institucionales distribuidos en 186 campañas. De esa suma, 168 millones de euros fueron destinados a la compra de espacios en medios y el resto en otras actividades como relaciones públicas, publicidad o creatividad<sup>22</sup>.

## 6.- Contratación y distribución

### 6.1.- Criterios de asignación

La Ley 29/2005 no establece un sistema específico de contratación en materia de publicidad oficial, sino que, en virtud de su Art. 8, **la ley remite a las reglas generales para la contratación pública**. De esta manera, le son aplicables las normas contenidas en el Real Decreto Legislativo N° 2 que aprueba el texto modificado de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 16 de junio de 2000.<sup>23</sup>

El Art. 8 de la Ley 29/2005 señala, a pesar de esta referencia al marco general, respecto de los criterios que deben guiar la contratación de las campañas publicitarias, que los mismos han de ser “**objetivos**”. Si bien no es definido a continuación el concepto

---

<sup>22</sup> El informe entrega una clasificación del gasto y del número de campañas de acuerdo a cada uno de los objetivos indicados en el Art. 3 de la Ley 29/2005. Entre ellos, fue el objetivo indicado a continuación de la letra (b): “[i]nformar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos”, aquel al que más campañas fueron dirigidas en el año 2006, con 55 campañas. La inversión mas significativa se hizo en el objetivo enumerado a continuación de la letra (g), “[a]nunciar 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”, con una inversión de más de 67.5 millones de euros. El Ministerio que más invirtió en campañas de publicidad y comunicación institucional fue el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, concentrando el 27,4% de los fondos, seguido por el de Sanidad y Consumo con un 13,2%. El informe señala, además, cuáles fueron los soportes más utilizados para las campañas institucionales en número e inversión respectivamente. La prensa escrita se llevó el mayor número de campañas con un total de 122, seguida por la radio con 58, la televisión con 46 e Internet con 33. En cuanto a los montos invertidos en cada soporte, la televisión lidera el ranking con un 38,8%, seguida por la prensa con un 36,4%, la radio con 11,9% e Internet con 2,6%.

<sup>23</sup> Ver: [http://www.ual.es/contenidos2008/doc/Ley\\_Contratos.pdf](http://www.ual.es/contenidos2008/doc/Ley_Contratos.pdf) [Consulta: 30 mayo de 2008]

de “criterio objetivo”, la normativa aludida ejemplifica haciendo referencia a dos criterios específicos: el “**coste económico**” y la “**eficacia prevista en el plan de medios**”. A continuación, la norma referida establece que esos “mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación”<sup>24</sup>.

Los procesos de contratación pública para la provisión de bienes y servicios en el sistema español se realizan, generalmente, mediante procesos de licitación. El Art. 86 del Real Decreto Legislativo 2/2000 establece para la adjudicación de contratos criterios tales como el precio, la forma de revisión, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, entre otros. Al ser criterios generales de contratación, es importante considerar que, para las campañas publicitarias, solo deberán utilizarse aquellos que sean compatibles con el objeto de contratación, privilegiando “el coste económico y la eficacia prevista en el plan de medios”, tal cual fuera referido.

#### *6.2.- Procesos de contratación*

El Art. 8 de la Ley 29/2005, si bien subordina el proceso de contratación al marco legal general, establece criterios rectores para la contratación de campañas publicitarias al hacer mención expresa de dos principios de aplicación: **publicidad y concurrencia**. Estos principios están contenidos, asimismo, en el Art. 11 del Real Decreto Legislativo 2/2000, que menciona también los criterios de **igualdad y no discriminación**.

El principio de publicidad se materializa comunicando a los posibles proveedores del servicio de la existencia de la licitación. La publicación debe realizarse en el Boletín Oficial del Estado, de conformidad con lo dispuesto por el Art. 78 del Real Decreto Legislativo 2/2000. Este requisito contribuye a la transparencia del sistema.

Con el principio de concurrencia se busca asegurar una participación amplia de sujetos incumbentes en el proceso licitatorio. Esto implica procedimientos que garanticen la máxima concurrencia de proveedores posibles.

El Art. 73 del Real Decreto Legislativo 2/2000 establece tres tipos de procedimientos licitatorios para la adjudicación de contratos estatales: abierto, restringido o negociado. En el procedimiento abierto, todo empresario interesado puede presentar una oferta. En el procedimiento restringido, sólo los empresarios seleccionados expresamente por la Administración, previa solicitud de los mismos, pueden presentar ofertas. En el procedimiento negociado el contrato será adjudicado al empresario justificadamente elegido por la Administración, previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios, que en lo posible no deben ser menos de tres.

---

<sup>24</sup> Dicho artículo dice: “Los contratos vinculados a las campañas reguladas por esta Ley se adjudicarán con arreglo a su normativa aplicable, respetando estrictamente los principios de publicidad y concurrencia, y atendiendo siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios. Estos mismos criterios objetivos deberán ser observados por los contratistas en los supuestos de subcontratación”.

Tanto en el procedimiento abierto como en el restringido la adjudicación puede efectuarse por subasta o por concurso. La subasta versará sobre un tipo expresado en dinero, con adjudicación al licitador que oferte el precio más bajo. En el concurso la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los diversos criterios que hayan sido establecidos en los pliegos. De conformidad con el Art. 75 del Real Decreto Legislativo 2/2000, los órganos de contratación utilizarán normalmente la subasta y el concurso como formas de adjudicación. El procedimiento negociado es de aplicación restrictiva, como se señala a continuación. En todo caso, debe justificarse en el expediente de referencia la elección del procedimiento utilizado.

En la contratación de publicidad, que es una contratación de servicios, el procedimiento abierto también es la regla general, por lo tanto la subasta o el concurso son los procedimientos aplicables en caso de que no concurra alguna de las circunstancias previstas en la ley para la aplicación del procedimiento restringido o negociado. El procedimiento restringido se aplica cada vez que el órgano licitante estime que sólo un grupo reducido de proveedores cumplen con las características necesarias para adjudicarse el contrato. Dichas circunstancias deberán expresarse claramente en el pliego de posiciones particulares. Por su parte, se aplicara el procedimiento negociado, de acuerdo a lo dispuesto en los Arts. 210 y 211 del Real Decreto Legislativo 2/2000, cuando las proposiciones u ofertas económicas en los procedimientos abiertos o restringidos sean irregulares o inaceptables, cuando la naturaleza del contrato no permita establecer sus condiciones para adjudicarlo por procedimiento abierto o restringido, cuando el procedimiento abierto o el restringido hayan fracasado por falta de licitadores o porque los presentados no hayan sido admitidos, cuando por imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles y no imputables al órgano de contratación, se requiera una pronta ejecución que no pueda lograrse mediante otro tipo de procedimiento, o cuando el presupuesto sea inferior a 30.050,61 euros), etc.

La Ley 29/2005, al exigir en su Art. 8 la observancia del principio de concurrencia, boga por la aplicación del procedimiento abierto, en función de que es éste y no otro el procedimiento que asegura la mayor participación de interesados. En términos generales el procedimiento abierto es el llamado que un órgano de la Administración hace a un conjunto de proveedores que puedan proporcionar el suministro o servicio solicitado. Dicho llamado, como se señaló anteriormente, se realiza mediante la publicación de avisos en el Boletín Oficial del Estado. Hecho el llamado, los interesados tienen un plazo de 15 días para presentar sus proposiciones. Las proposiciones deberán sujetarse al pliego de cláusulas administrativas particulares elaboradas por el órgano licitante. Los postulantes deberán además acompañar a su propuesta la documentación requerida por la Administración, ya sea para acreditar la existencia de la personalidad jurídica del proponente, su solvencia, o cualquier otro antecedente. Una mesa, constituida por miembros del órgano licitante, evaluará las distintas propuestas y adjudicará el contrato por concurso o por subasta.

La Ley 29/2005 agrega, en su Art. 8.2, una nueva exigencia en materia de contratación: “los pliegos de cláusulas generales para las campañas de publicidad y comunicación institucional serán aprobados por el Consejo de Ministros”. Si bien los pliegos de cláusulas particulares son elaborados por los respectivos órganos contratantes, es un órgano superior en jerarquía el que determina los lineamientos generales de las campañas, restringiendo la discrecionalidad de los funcionarios de rango menor.

## **7.- Control externo**

En la exposición de motivos de la Ley 29/2005 puede leerse: “Teniendo en cuenta la duración en que se desarrollan habitualmente las campañas institucionales de publicidad y de comunicación, la eficacia de la garantía de los intereses y derechos de los ciudadanos precisa de un sistema ágil de control. Con este fin se articula un procedimiento administrativo de carácter especial y sumario que permite a los ciudadanos solicitar la cesación o la rectificación de la actividad contraria a las prohibiciones dispuestas por la Ley. Se atribuye a una Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, adscrita al Ministerio de la Presidencia, la competencia para conocer de este tipo de solicitudes.”

Efectivamente, el Art. 7 de la Ley 29/2005, bajo el título de “garantías”, instituye un sistema de **cesación o rectificación de aquellas campañas** que incurran en alguna de las prohibiciones enumeradas. Esta forma de control externo es un mecanismo legal específico para publicidad oficial que no es óbice a las vías recursivas previstas en el ordenamiento legal para la generalidad de los casos, de conformidad con el artículo legal aludido.

Cualquier persona física o jurídica, sin necesidad de acreditar un derecho o interés legítimo, puede solicitar la cesación inmediata o la rectificación de aquellas campañas que considere irregulares. La solicitud debe presentarse ante la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, específicamente en aquellos supuestos en los que se observe una campaña que no persiga razones de interés público, o que destaque logros de gestión o induzca a confusión con símbolos o imágenes de cualquier tipo utilizadas por cualquier formación política u organización social, o que perturbe u obstaculice políticas públicas de otro poder estatal, o que incluya mensajes discriminatorios, o que incite a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico o que no incluya la mención expresa de la Administración o entidad promotora o contratante.

Como se decía, la autoridad de aplicación en la materia es la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. Específicamente, es el Comité de Recursos la dependencia que entiende en las solicitudes de cancelación o rectificación, según fuera anticipado al describir el Art. 11 de la Ley 29/2005. El Comité de Recursos cuenta con seis días como plazo máximo para resolver la cuestión. Su resolución es ejecutiva y agota la vía administrativa. Como facultad informativa, el Art. 7.5 de la Ley 29/2005 dispone que, durante el curso del procedimiento, el Comité puede recabar de las entidades relacionadas a la publicidad objetada “cuanta información estime necesaria para su resolución”.

El Comité de Recursos está facultada para dictar, a petición del interesado, medidas cautelares. Puede ordenar la **suspensión provisional de la campaña** en el plazo máximo de tres días, siempre que existan indicios manifiestos de que la campaña resulta violatoria de alguna de las prohibiciones contenidas en la ley.

La **cesación** puede solicitarse al Comité de Recursos desde el comienzo hasta el fin de la actividad publicitaria. Si la resolución admitiera la solicitud de cesación, el órgano anunciante procederá inmediatamente a dicha cesación.

La **rectificación** puede solicitarse al Comité de Recursos desde el inicio de la actividad publicitaria hasta siete días después de finalizada la misma. Si la resolución admitiera la solicitud de rectificación, el órgano anunciante deberá proceder a la rectificación dentro de los siete días siguientes de dictada dicha resolución.

## **ITALIA**

### **1. Introducción**

La República Italiana o Italia posee un sistema parlamentarista. El Parlamento es elegido popularmente mediante un sistema electoral mixto y complejo, y cuenta con una Cámara de Diputados y un Senado. Los proyectos de ley pueden originarse en cualquiera de las cámaras, y deben ser aprobados por mayoría simple en ambas cámaras.

El Poder Ejecutivo está compuesto por un Consejo de Ministros, encabezado por un Primer Ministro, el presidente del Consejo. El Presidente de la República Italiana, por su parte, es electo cada siete años por el parlamento junto a un número variable de delegados regionales. El Presidente es quien nombra al Primer Ministro, que a su vez propone a los restantes ministros del Consejo, aunque son formalmente nombrados por el Presidente. Todos los miembros del Consejo deben recibir un voto de confianza del Parlamento.

### **2. Disposiciones Generales.**

#### *2.1. Marco legal*

En Italia, la publicidad oficial se encuentra regulada en distintas leyes y reglamentos. El marco legal aparece disperso y fragmentado en normas que son de aplicación para la prensa, para los medios audiovisuales y para las administraciones públicas. A continuación, se enumeran distintas normativas de aplicación legal, ordenadas cronológicamente:

- a) Ley N° 67 del 25 de febrero de 1987 sobre “Enmiendas a la Ley N° 416 del 5 de agosto de 1981 sobre Ayudas y Subsidios otorgados a la Prensa”.<sup>25</sup>
- b) Ley N° 515 del 10 diciembre de 1993 sobre “Reglas de las campañas electorales de la Cámara de Diputados y el Senado de la República”.<sup>26</sup>
- c) Decreto Legislativo N° 157 del 17 mayo de 1995 llamada Ley General de Contratos de Adquisiciones Públicas”.<sup>27</sup>
- d) Ley N° 249 del 31 de Julio 1997 sobre “Creación de la Autoridad de Regulación de las Comunicaciones de normas sobre los sistemas de radiodifusión, teledifusión y telecomunicaciones”.<sup>28</sup>
- e) Ley N° 28 del 22 de febrero de 2000 sobre “Reglas sobre acceso a los medios de información durante las campañas electorales y de referéndum y comunicación política”.<sup>29</sup>
- f) Ley N° 150 del 7 junio de 2000 sobre “Reglas para las actividades de información y comunicación de las administraciones públicas”.<sup>30</sup>

---

<sup>25</sup> Ver: <http://www.medialaw.it/Editoria/198767.htm> [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>26</sup> Ver <http://www.parlamento.it/bicam/rai/norme/1515-93.htm> [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>27</sup> Ver [http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs157\\_95.html](http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs157_95.html). [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>28</sup> Ver [http://www.agcom.it/L\\_naz/L\\_249.htm](http://www.agcom.it/L_naz/L_249.htm) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>29</sup> Ver: [http://www.agcom.it/L\\_Naz/L\\_220200\\_28.htm](http://www.agcom.it/L_Naz/L_220200_28.htm) [Consulta: 30 mayo 2008]

- g) DPR N° 403 del 21 de septiembre de 2001 sobre “Regulación de los criterios para identificar y seleccionar agencias de publicidad profesionales en la realización de campañas publicitarias oficiales”.<sup>31</sup>
- h) Decreto Legislativo N° 177 del 31 julio de 2005, “Texto único en materia de radiotelevisión”.<sup>32</sup>

## *2.2. Definición de publicidad oficial*

El apartado 4 del Art. 1 La Ley 150/2000 define a las “actividades de información y comunicación de las administraciones públicas” como actividades que tienen por destino:

- a) Informar a los medios de comunicación a través de la prensa, de instrumentos audiovisuales y otros medios de transmisión de datos.
- b) Realizar comunicaciones externas a los ciudadanos, a los grupos colectivos y a otras entidades.
- c) Realizar comunicaciones internas dentro de la misma administración pública.

Dicha ley establece que sus normas serán de aplicación para las actividades de información y comunicación “que son ejecutadas en Italia o por administraciones italianas en el exterior”.

El apartado 2 del Art. 2 de la Ley 150/2000, por su parte, establece que la publicidad oficial **debe instrumentarse a través de un medio idóneo**, que asegure la difusión necesaria del mensaje. Son incluidas en la regulación toda actividad ligada a la promoción estatal, como ser “la publicidad, las ventas o las distribuciones promocionales, el anuncio de propuestas, la organización de acontecimientos y la participación en muestras y congresos”.

## *2.3.- Fines y Objetivos*

El apartado 5 del Art. 1 de la Ley 150/2000 establece que la publicidad oficial - como actividad de información y comunicación públicas- debe perseguir alguno de los siguientes fines:

- a) Describir leyes u otras reglas jurídicas para favorecer el conocimiento y facilitar su implementación.
- b) Describir las actividades de las instituciones y el modo en el que funcionan;
- c) Informar a la comunidad sobre los servicios brindados, de manera de difundirlos y permitir el libre acceso a los mismos;
- d) Difundir asuntos de interés público y social;

---

<sup>30</sup> Ver: <http://www.senato.it/parlam/leggi/00150l.htm> [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>31</sup> Ver: [http://www.funzionepubblica.it/docs\\_pdf/DPR\\_403\\_2001.pdf](http://www.funzionepubblica.it/docs_pdf/DPR_403_2001.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>32</sup> Ver: [http://www.agcom.it/L\\_naz/dl177\\_05.htm](http://www.agcom.it/L_naz/dl177_05.htm) [Consulta: 30 mayo 2008]

- e) Favorecer la simplificación interna de procedimientos y la modernización de las administraciones así como difundir las características de los procedimientos administrativos;
- f) Promover la imagen de las administraciones y del Estado en Europa y en el resto del mundo, difundiendo los acontecimientos de relevancia local, regional, nacional e internacional.

#### 2.4.- Publicidad oficial dentro de períodos electorales

La definición de publicidad oficial que brinda la Ley 150/2000 no distingue entre informaciones neutrales y propaganda política. El abuso potencial que permite esta vaguedad fue advertido por la Comisión de Regulación de las Comunicaciones al Comité Parlamentario Mixto en una audiencia sobre mejoramiento y supervisión general de los servicios de radiotelevisión del 8 de abril de 2003.<sup>33</sup> En el marco de esta audiencia, contestando a la pregunta de un senador miembro del Comité, uno de los Comisionados confirmó que se habían detectado casos de abusos en los que la publicidad estatal había sido instrumentada como propaganda política, pero que el alcance de la Ley 150/2000 no permitía identificar y sancionar esos abusos. El Comité recomendó a la Secretaría de la Presidencia que revisara este problema.

En la práctica, el problema fue parcialmente solucionado mediante la aplicación de las provisiones contenidas en otras dos leyes, que regulan las campañas electorales para elecciones políticas y administrativas.

La Ley 515/1993 regula las campañas electorales para las elecciones del Parlamento. En su Art. 5 apartado 1 prohíbe a todas las administraciones públicas el ejercicio de cualquier tipo de propaganda, “aún respecto de su propia actividad institucional”, a partir del día trigésimo anterior al comienzo de la campaña electoral y durante toda la campaña. En caso de infracción de esta norma, descubierta *ex officio* o denunciada ante la Comisión de Regulación de las Comunicaciones, el Art. 15 establece una pena de multa, cuyo monto depende del tiempo que duró la infracción, como así también es facultad de la Comisión de Regulación de las Comunicaciones ordenar que la publicidad sea suspendida o retirada, y si la infracción prosigue, ordenar incluso que se suspenda o retire la licencia del medio desobediente.

La Ley 28/2000, que regula la “comunicación y acceso político” a los medios de comunicación durante las campañas electorales, establece en su Art. 9 que “a partir de la fecha de la convocatoria oficial a elección por los comités electorales y hasta el cierre de las operaciones de conteo de voto” ninguna administración pública puede ejercitar las actividades de comunicación, salvo aquellas que realice “en forma impersonal” y que sean “imprescindibles para la implementación efectiva de sus funciones”. Desde la entrada en vigencia de esta ley, durante las campañas electorales, varias administraciones locales y regionales, como consecuencia de un desarrollo consuetudinario, envían sus

---

<sup>33</sup> Ver: <http://www.parlamento.it/parlam/bicam/14/RAI/Resoconti%20stenografici/rai-035d.pdf> [Consulta: 30 mayo 2008]

mensajes publicitarios a la Comisión para su revisión y aprobación antes de ser emitidos o publicados en los períodos abarcados por la prohibición.

### **3. Comisión de Regulación de las Comunicaciones.**

La Comisión de Regulación de las Comunicaciones fue creada a través de la Ley N° 249/1997. Posee un funcionamiento independiente, aunque dependa del Parlamento, que define sus estatutos y elige a sus miembros. Es, asimismo, una autoridad convergente, que tiene facultades tanto sobre los medios audiovisuales como así también sobre la prensa y medios de comunicación escritos.

Está compuesta por un Presidente, la Comisión de Infraestructura y Redes, la Comisión de Servicios y Productos y el Consejo. Cada Comisión es un órgano colegiado compuesto por el Presidente y cuatro Comisionados. El Consejo está compuesto por el Presidente y los Comisionados.

Las dos tareas principales asignadas en la Ley 249/1997 a la Comisión de Regulación de las Comunicaciones son: asegurar las condiciones de equilibrio del mercado, y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Según la primera de las funciones, la Comisión actúa sobre los operadores a través de la regulación, supervisión y resolución de conflictos del mercado de las telecomunicaciones, la aplicación de reglas antimonopólicas junto a la detección de posiciones dominantes en el mercado y la **creación y organización de un Registro de Medios de Comunicación**.

De acuerdo a la segunda función, la Comisión protege los derechos civiles de los ciudadanos a través de un control estricto de la calidad y distribución de servicios y productos (incluyendo la publicidad), la resolución de disputas entre operadores y consumidores, la regulación de reglas específicas dirigidas a salvaguardar las categorías socialmente vulnerables, la salvaguarda del pluralismo sociopolítico y económico en los medios de radiodifusión, la defensa de los derechos de propiedad intelectual sobre los productos audiovisuales y de software a través de la Unidad contra la Piratería, y la generación de políticas para la innovación tecnológica.

Además de las funciones antedichas, la Comisión de Regulación de las Comunicaciones posee otras atribuciones que pueden encontrarse en diversas regulaciones legales sobre la materia. Las mismas son descritas, en aquellos puntos atinentes a la pauta oficial, a lo largo del documento. En particular, la Comisión de Regulación de las Comunicaciones posee atribuciones de contralor acerca del cumplimiento de las distintas regulaciones legales en torno a la pauta oficial.

### **4. Planificación**

Por aplicación de la Ley 150/2000, en sus Arts. 11 a 13, en el mes de noviembre de cada año, las administraciones del Estado deben presentar al Departamento de

Información y Publicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros un plan de comunicaciones para el año siguiente. Estos planes anuales deben indicar, específicamente:

- a) La finalidad de las campañas.
- b) El monto de la inversión.
- c) El contenido de los mensajes.
- d) La audiencia o público objetivo de los mensajes.
- e) Los sujetos implicados en la creación de los mensajes.
- f) La estrategia que se considera más efectiva para promover el mensaje institucional.

El Departamento de Información y Publicaciones debe dar a conocer una opinión preliminar sobre la viabilidad de los proyectos y de los planes presentados por todas las administraciones del Estado. Este documento es llamado “Plan Anual Completo de Comunicación”, y debe ser aprobado por el Primer Ministro.

El Departamento de Información y Publicaciones se encarga también de la negociación de “acuerdos marcos” con las agencias concesionarias de los espacios publicitarios.<sup>34</sup> Estos acuerdos definen los criterios y las tarifas generales de los mensajes publicitarios emitidos en televisión y radio o publicados en la prensa.

## 5. Contratación y distribución

### 5.1. Solicitud de oferta

De acuerdo al Art. 15 de la Ley No.150/2000, los criterios para la identificación y elección de las agencias de publicidad profesionales que serán invitadas a competir para la realización de los proyectos de campañas publicitarias debían ser definidos mediante decreto del Consejo de Ministros. Así nació el DPR 403/2001, en el que se establecen los procedimientos de identificación y selección de las agencias de publicidad profesionales según el costo de realización del proyecto publicitario. El presupuesto no incluye el costo para la asignación del tiempo o espacio en el medio respectivo, y pone como tope para uno u otro procedimiento de contratación el monto de 130.000 “Derechos Especiales de Dibujo” (*Special Drawing Rights* -en adelante, “SDR”).<sup>35</sup>

En el Art. 5 del DPR 403/2001 se establece un “procedimiento negociado” para aquellos proyectos cuyo costo sea menos a 130.000 SDR, aunque las instituciones públicas puedan escoger alternativamente el instrumento de “licitaciones privadas”. El “procedimiento negociado” comienza con la publicación de la nota de selección de

---

<sup>34</sup> En Italia, cada medio de comunicación o grupo editorial tiene su propia “agencia concesionaria de espacios publicitarios” que maneja y decide sobre la entrega de espacios publicitarios en el mismo medio. Por ejemplo: RAI, la radio-televisión pública, tiene una agencia que se llama SIPRA; el mayor grupo de televisiones privadas, Mediaset, tiene una agencia que se llama “Publitalia”; etc.

<sup>35</sup> Los SDR son una medida de reserva internacional, creada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) como suplemento a las reservas oficiales existentes de los países miembros. Su valor está basado en una canasta de ciertas monedas internacionales.

medios para el proyecto publicitario en, por lo menos, dos periódicos nacionales, y en el sitio web de la Presidencia del Consejo de Ministros. La nota debe incluir las siguientes especificaciones:

- a) El contenido de la campaña publicitaria y su costo.
- b) Los criterios de admisión para el procedimiento de selección y los estándares para la capacidad económica y financiera del licitador.
- c) El modo en el que habrá de realizarse la oferta.
- d) La fecha tope dentro de la cual la oferta debe ser presentada (que no debe ser inferior a 14 días laborales, excepto en casos de urgencia probada y no motivada por las instituciones).
- e) Los criterios de selección necesarios para demostrar la competencia técnica, si hay más de 15 ofertas.
- f) Cualquier otra información útil, aún con respecto a los propósitos de la campaña publicitaria en sí misma.

La dependencia administrativa que inició el procedimiento escoge luego, por lo menos, tres empresas, y las invita a participar en la licitación para la adjudicación del contrato consistente en el desarrollo de la campaña publicitaria. La invitación debe incluir:

- a) El contenido de la campaña publicitaria y un costo máximo.
- b) Los objetivos de la campaña, el idioma y el público al que está dirigida.
- c) Los instrumentos de comunicación a ser utilizados en la campaña.
- d) Las obligaciones de la institución y las formas y términos de pago.
- e) Cualquier otra información de la campaña.
- f) La fecha tope para recibir la oferta de la empresa (no inferior a 20 días laborales).
- g) El pedido de documentación adicional de las empresas, si es necesario.
- h) Las modalidades para la presentación de la oferta.
- i) Los criterios para la selección de la propuesta ganadora.
- j) El mecanismo para contactar a la institución en caso de que las empresas que compitan por el contrato publicitario precisen de información adicional.

De acuerdo al Art. 6 del DPR 403/2001, la elección del adjudicatario del contrato sigue el principio de la oferta económica más ventajosa, establecido por medio de los siguientes parámetros, en orden de importancia:

- a) La oferta que más se acerque a los objetivos de la campaña descritos en la licitación.
- b) La calidad del proyecto creador y la eficacia del mensaje publicitario.
- c) El costo de la campaña.

Para los proyectos publicitarios cuyo valor sea superior a 130.000 SDR, el procedimiento de licitación para la adjudicación del contrato publicitario sigue los lineamientos de las adjudicaciones ordinarias establecidas por el D.Lgs. N° 157/1955.

Esta normativa establece que es facultativo para las instituciones, de acuerdo a la ocasión, la elección entre un mecanismo de licitación privada anunciada en nota pública o un mecanismo de subasta privada.

Finalmente la Ley No. 150/2000 especifica que los criterios para la selección de agencias publicitarias profesionales para la realización de proyectos publicitarios deben tomar en consideración las indicaciones interpretativas emitidas por la Comisión.

### *5.2. Adjudicación y pago*

Cada institución responsable elige para cada campaña publicitaria un Comité expresamente encargado de escoger a la agencia publicitaria, que resultará así adjudicataria del contrato publicitario. Cada Comité está formado por un máximo de cinco miembros “con la competencia y el profesionalismo técnicos adecuados en el campo de la comunicación institucional”, y por lo menos uno de ellos debe representar al Primer Ministro.

En virtud del Art. 8 del DPR 403/2001, los miembros del Comité no deben tener ningún interés personal ni profesional, ni ninguna otra incompatibilidad, en relación a las agencias publicitarias directa o indirectamente implicadas en la licitación. Tampoco pueden haber tenido relaciones profesionales con alguna de las agencias publicitarias en los tres años anteriores a la licitación.

En el Art. 7 del DPR 403/2001 se establecen los criterios para medir la remuneración de las agencias publicitarias por sus servicios. Si las campañas son emitidas en los medios de comunicación, la remuneración se ajustará a los siguientes porcentajes: en relación al valor económico general de la campaña, los honorarios de la agencia publicitaria no pueden exceder el 12%, la producción no puede exceder el 15% y la distribución no puede tener un costo inferior al 73%. Si las campañas publicitarias no son emitidas en los medios de comunicación, la remuneración será repartida de la siguiente manera: en relación al valor económico general de la campaña, los honorarios de la agencia publicitaria no pueden exceder el 25% y la producción no puede ser inferior al 75%. Estos porcentajes son susceptibles de revisión cada dos años, por la Comisión.

### *5.3.- Distribución*

De conformidad con el Art. 3 apartado 1 de la Ley 150/2000, la Presidencia del Consejo de los Ministros decide los mensajes sociales o de interés público que deben ser transmitidos gratuitamente por los canales públicos de televisión y por las emisoras radiales públicas. El tiempo libre asignado para estos mensajes no debe exceder, en ningún caso, el 2% de cada hora de programación, y el 1% del horario semanal de transmisión de cada canal público. Los canales privados de radio y televisión pueden ser obligados, asimismo, a transmitir tales mensajes, aún gratuitamente.

Por su parte, el D.Lgs. 177/2005 también incluye normas sobre financiación y distribución de la “publicidad de entidades y administraciones públicas”. En su Art. 41

establece un porcentual distributivo del total financiado por las administraciones públicas o entidades públicas para la compra de tiempo o espacio en los medios de comunicación. Según esta norma, del total asignado para publicidad oficial, por lo menos el 15% debe destinarse a los medios de comunicación audiovisual que sean transmitidos dentro de los territorios de los países miembros de la Unión Europea. Excepcionalmente, las Administraciones Regionales pueden establecer porcentajes diferentes de asignación para el financiamiento de su pauta oficial.

El financiamiento mencionado en el párrafo anterior no incluye los costos de producción de los mensajes publicitarios, sino solamente los de transmisión o reproducción en los medios respectivos. Las instituciones deben comunicar a la Comisión, mediante informe, los gastos de colocación de publicidad oficial en los medios de comunicación.

También es de aplicación en la materia la Ley 67/1987 que reglamenta, precisamente, **las ayudas financieras a los medios de prensa**. De conformidad con el Art. 5 de la misma, referida a la publicidad de las administraciones públicas, “las administraciones del Estado y las entidades públicas no-territoriales, a excepción de las entidades económicas públicas [aquellas entidades económicas públicas que pertenecen al Estado o a instituciones públicas pero cuya actividad principal consiste en la producción de bienes o brindan servicios, de manera que actúan como una empresa privada y operan de acuerdo al régimen jurídico para empresas del derecho privado], deben destinar **al menos el 50% del total de los gastos declarados en su plan anual presupuestario para publicidad oficial en periódicos o diarios**”.

Para la fase de transición de la tecnología analógica a la digital, el D.Lgs. 177/2005 establece, además, una regulación específica. De acuerdo al apartado 4 del Art. 41, en esta etapa hacia la digitalización la distribución de publicidad oficial debe ser, temporalmente, **por lo menos, de un 60% para la prensa**.

## **6. Transparencia**

Al comienzo de cada año, el Departamento de Información y Publicaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros da a conocer un “Informe Anual sobre las Campañas Publicitarias Oficiales” que hayan sido publicadas o transmitidas en el año anterior. En esta publicación suelen describirse las técnicas de comunicación utilizadas y los objetivos propuestos. No se acostumbra incluir, sin embargo, un análisis de los costos o de los medios utilizados.<sup>36</sup>

Además, por imperio del apartado 9 del Art. 5 de la Ley 67/1987, las dependencias administrativas, las entidades públicas no-territoriales, las entidades económicas públicas, las entidades regionales y locales y las autoridades locales de salud que proporcionan servicios a más de 40.000 habitantes deben notificar a la Comisión de Regulación de las Comunicaciones cuánto dinero han invertido en publicidad oficial en el

---

<sup>36</sup> Ver: [http://www.governo.it/Presidenza/DIE/attivita/pubblicazioni/Brochure\\_DIE\\_publicita.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/DIE/attivita/pubblicazioni/Brochure_DIE_publicita.pdf)  
[Consulta: 30 mayo 2008]

ejercicio económico anterior. Hay multas establecidas para quienes no cumplan estas reglas.

## **REINO UNIDO**

### **1. Introducción**

El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, o simplemente Reino Unido posee una monarquía parlamentaria, que comprende a sus cuatro países constituyentes: Escocia, Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales.

El Parlamento está compuesto por dos cámaras: la Cámara de los Comunes (*House of Commons*) y la Cámara de los Lores (*House of Lords*). Cualquier proyecto legislativo requiere de la aprobación del Monarca para convertirse en ley.

El jefe de Gobierno es el Primer Ministro, que generalmente es el líder del partido político con mayoría en la Cámara de los Comunes. El Primer Ministro y su Gabinete de Ministros son nombrados por el Monarca, y ejercen el gobierno en su representación, pues son Ministros de la Corona, pero este nombramiento es un formalismo sin relevancia política. Sin embargo, el Primer Ministro elige los ministros del Gabinete, elección que el Monarca debe respetar.

### **2. Disposiciones Generales.**

#### *2.1. Marco legal y general*

Durante los primeros años de este siglo, las comunicaciones gubernamentales en el Reino Unido (incluida la publicidad oficial) sufrieron un fuerte proceso de transformación debido a una serie de informes emanados de distintos órganos. Dentro de esos informes se destaca el de la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office)<sup>37</sup>, que realiza un balance de las campañas gubernamentales en el Reino Unido hasta esa fecha. Especialmente relevante fue, asimismo, la publicación de un informe denominado Informe Phillis (*Phillis Review*)<sup>38</sup>, redactado por una “agencia independiente” liderada por Bob Phillis, Director Ejecutivo de *The Guardian Media Group*, a solicitud del Gabinete de Ministros y motivado por la desconfianza de la opinión pública hacia los políticos y los medios de comunicación. El informe propuso una serie de recomendaciones al gobierno británico, principalmente, un cambio radical en la conducta, en los procesos y en el estilo de las comunicaciones gubernamentales.

Como consecuencia del Informe Phillis, la antigua agencia de informaciones del gobierno, el Servicio Gubernamental de Información y Comunicación (*General Information and Communication Service*), creada en el año 2000 durante el gobierno de Tony Blair, fue reemplazada en el 2005 por un organismo de mayor centralización, la Red de Comunicaciones del Gobierno (Government Communications Network). Además, las antiguas “Guías para el Trabajo del Servicio de Información del Gobierno” (*Guidance*

---

<sup>37</sup> Ver: [http://www.nao.org.uk/publications/gov\\_advertising.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/gov_advertising.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

<sup>38</sup> Ver: <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/gcreview/> [Consulta: 30 mayo 2008]

on the work of the Government Information Service) fueron sistematizadas en las así llamadas Guías de Decencia (*Property Guides*).<sup>39</sup>

Las Guías de Decencia establecen, en términos generales, los criterios y reglas que deben guiar el comportamiento de los oficiales de prensa en sus funciones diarias y en la elaboración de campañas publicitarias o de comunicación. Los oficiales de prensa a los que se aludía son funcionarios públicos dedicados a las comunicaciones gubernamentales de sus respectivos departamentos estatales. Son funcionarios de carrera, no dependientes del poder político. Sus funciones se relacionan con la comunicación diaria entre el gobierno y los medios, y con el diseño de planes o campañas publicitarias. Las Guías de Decencia regulan, asimismo, las relaciones entre los oficiales de prensa y los distintos ministros o funcionarios políticos.

Las Guías de Decencia no son vinculantes. Son simplemente un conjunto de recomendaciones elaboradas por el Gabinete de Ministros para orientar a los oficiales de prensa del Gobierno en el proceso de difusión de las comunicaciones gubernamentales. Son lo que la doctrina ha denominado *reglas terciarias* del Derecho Administrativo Británico. **Hasta la fecha, no existe en el Reino Unido una ley, en el sentido estricto de la palabra, que regule la publicidad oficial.**

El énfasis de las comunicaciones gubernamentales del Reino Unido está puesto en que el gobierno utilice esta herramienta **con propósitos informativos y en términos objetivos**. La publicidad oficial **no puede ser utilizada con propósitos político partidistas**. Aunque las campañas publicitarias puedan tener efectos políticos, su principal objetivo es informar objetivamente a la población o a un segmento de la misma.

## 2.2. Fines y Prohibiciones

Los criterios que deben guiar las comunicaciones gubernamentales se encuentran recogidos en las Guías de Decencia. Estos criterios son similares a los establecidos por las anteriores Guías para el Trabajo del Servicio de Información del Gobierno, redactadas en el año 1997 por el Gabinete de Ministros.

En las Guías de Decencia (pág. 5) se establecen cuatro criterios básicos que deben guiar las actividades comunicacionales del gobierno:

- a) Deben adecuarse a las responsabilidades gubernamentales. El gobierno debe tener una relación de responsabilidad directa y sustancial con los hechos que han de ser comunicados a la población. Es necesario que el gobierno explique y justifique sus políticas y decisiones, y cuando sea necesario, informe y oriente a la población;
- b) Deben ser **objetivas e ilustrativas, nunca tendenciosas o polémicas**. La personalización de ciertos hechos en una figura política debe ser evitada. Tampoco pueden ser utilizadas para crear o potenciar la imagen de un

---

<sup>39</sup> Ver: <http://www.civilservice.gov.uk/documents/pdf/communities/gcn/guidance.pdf> [Consulta: 30 mayo 2008]

- político. La comunicación y publicidad gubernamental debe ser, en esencia, informativa, aunque puede tener por objeto persuadir a la población para someter su conducta a determinadas pautas o impedir un comportamiento determinado (por ejemplo, no conducir vehículos en estado de ebriedad);
- c) Las comunicaciones gubernamentales **no pueden ser campañas políticas, ni pueden inducir a confusión al público en tal sentido**. Las políticas de un Ministerio pueden ser presentadas con los argumentos elaborados por el Ministro respectivo, pero no es posible justificar estas decisiones en términos político partidistas, usar símbolos o terminologías de una facción política, o atacar las posiciones de otros partidos. Las Guías de Decencia reconocen que una campaña puede generar créditos políticos para el partido de Gobierno, pero exige que esa no sea el móvil principal de la campaña;
  - d) **Razonabilidad en el gasto**. Los recursos empleados deben ser proporcionales a los objetivos de la política comunicada. Las campañas de comunicación deben transmitir un mensaje claro y específico que sea capaz de justificar la inversión pública en esa materia. A su vez, si las políticas comunicadas son importantes para la opinión pública, el costo que estas signifiquen no debe ser un impedimento para su difusión.

### 2.3.- Límites a la publicidad oficial

La Ley de Comunicaciones (*Communications Act 2003*)<sup>40</sup> es una ley dispuesta por el parlamento, que impone a todos los canales y radios que adquieren una licencia otorgada por la Oficina de Comunicaciones (*Office of Communications*) la obligación de transmitir sólo cierta publicidad política en época de elecciones y referéndum, y respetar las normas por ella impuestas. La Ley de Comunicaciones expresamente prohíbe la utilización de publicidad política en radio y televisión en períodos electorales cuando la misma es contratada por, o en representación de, un órgano que persigue total o parcialmente fines de naturaleza política.

Como se decía, está prohibido en época electoral utilizar publicidades que tiendan a la consecución de una finalidad política, o sean de naturaleza política. La Ley de Comunicaciones aclara, en su Sección 321 (1) y (2), asimismo, qué habrá de entenderse por “consecución de una finalidad política” y “naturaleza política”, sobre la base de la siguiente enumeración:

- a) Influir en el resultado de una elección o referéndum;
- b) Influir en el resultado del proceso legislativo o promover la modificación de alguna ley;
- c) Influir en las decisiones o políticas de gobiernos locales, regionales o nacionales;
- d) Influir en las decisiones o políticas de una persona a la que le han sido conferidas funciones públicas bajo las leyes del Reino Unido;
- e) Influir en las decisiones o políticas de una persona a la que le han sido conferidas funciones públicas bajo acuerdos internacionales;

<sup>40</sup> Ver: [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_1) [Consulta: 30 mayo 2008]

- f) Influenciar a la opinión pública en materias que son objeto de controversia en el Reino Unido;
- g) Promover los intereses de un partido u otro grupo de personas organizadas para la consecución de objetivos políticos.

Los partidos políticos, en período de elecciones, tienen asignados espacios para la difusión de sus campañas. Las restricciones a las campañas políticas establecidas en el Ley de Comunicaciones son extensivas a la publicidad oficial del gobierno. En ese sentido, las campañas publicitarias oficiales no pueden realizarse con las finalidades prohibidas en la Sección 321, que son similares a las contenidas en las Guías de la Decencia.

### **3.- Autoridades intervinientes.**

#### *3.1. Oficina de Comunicaciones.*

La Oficina de Comunicaciones es el órgano que regula a los medios de comunicación audiovisual, las telecomunicaciones y los servicios de comunicación inalámbrica. Fue creada en el año 2002, durante el régimen de Blair, y es el resultado de la fusión de distintas agencias regulatorias que tenían competencia sectorial sobre la radio, la televisión y las telecomunicaciones en general. La Oficina de Comunicaciones fue creada con el objeto de hacer frente a la convergencia tecnológica, y agrupar en una sola institución el control que anteriormente era llevado adelante de manera dispersa.

De conformidad con la Sección 3 de Ley de Comunicaciones, son deberes de la Oficina de Comunicaciones: proteger los intereses de los ciudadanos en materia de comunicaciones, y promover la competencia del mercado de las comunicaciones para favorecer los intereses de los consumidores.

La Oficina de Comunicaciones está compuesta por un Consejo (*Ofcom Board*), encargado de su dirección estratégica e integrado por diez miembros nombrados por el Secretario de Estado, por un Departamento Ejecutivo (*Ofcom Executive*) cuyos miembros deben ser empleados de carrera de la Oficina de Comunicaciones y por Comités de diversa clase, entre ellos: un Comité de Sanciones (*Content Sanctions Committee*) dependiente del Consejo de la Oficina de Comunicaciones, y que es aquel que entiende en las prohibiciones descritas en el apartado anterior; un Comité Electoral, también dependiente del Consejo de la Oficina de Comunicaciones, y que es aquel que resuelve los conflictos acerca de la colocación, grilla de horarios y duración de la propaganda de los partidos políticos en época de elecciones a través de la aplicación de reglas de imparcialidad.

La Oficina de Comunicaciones otorga un rol central a la diversidad dentro de sus acciones comunicativas, que buscan evitar cualquier forma de discriminación sobre la base de la edad, creencias, religión, discapacidad, orientación sexual, género y raza de las personas. Para ello, la Oficina de Comunicaciones trabaja para promover la diversidad y

alentar la igualdad de oportunidades. Esta búsqueda de dignidad y respeto también se traduce en materia de diversidad lingüística.

Entre los países que componen el Reino Unido se cuenta Gales, cuyo idioma oficial es el galés. La Oficina de Comunicaciones, tomando en consideración esta diferencia lingüística, ideó un Esquema para el Idioma Galés (*Ofcom's Welsh Language Scheme*), que establece que la Oficina de Comunicaciones dará un tratamiento equitativo a las lenguas inglesa y galesa.

### 3.2. Descentralización

Las Guías de Decencia fueron elaboradas para guiar el comportamiento de los oficiales de prensa que, como fuera anticipado, son funcionarios públicos que se desempeñan en el ámbito de la comunicación gubernamental. Estos son funcionarios de carrera, que continúan en sus cargos independientemente de cual sea el partido gobernante y de los cambios que puedan producirse en el ejecutivo.

Los oficiales de prensa tienen la obligación de presentar las políticas de sus respectivos ministerios o servicios a través de los medios de comunicación, y deben velar porque estas sean entendidas por el público. Las posiciones del departamento estatal que representan siempre deben estar debidamente expresadas, aun cuando reflejen posturas contrarias a las sostenidas por los partidos de oposición. El mensaje jamás puede atacar las políticas de la oposición, como expresamente lo señalan las Guías de Decencia y la Ley de Comunicaciones. Sin embargo, para la correcta difusión del mensaje, puede resultar necesario reflejar las posturas de los partidos de la oposición, de manera que es válida la inclusión de la discusión política sobre la base de alcanzar un mejor entendimiento por parte de la población. El mensaje que refleje las posturas de la oposición se ajusta a los principios de las Guías de Decencia sólo si ese tipo de comunicación es necesaria para dar a entender el contenido del mensaje (pág. 24). Como es una regla excepcional deberá ser interpretada restrictivamente.

Los oficiales de prensa se distinguen de los asesores especiales en materia de comunicación. Los últimos son cargos de confianza exclusiva de los Ministros, y apoyan al gobierno en sus comunicaciones políticas.<sup>41</sup>

Como todo funcionario público en el Reino Unido, los funcionarios en el ámbito de las comunicaciones deben someter su comportamiento a lo establecido en el Código de Servicio Civil (*Civil Service Code*).<sup>42</sup> En los párrafos 5 a 13, el Código de Servicio Civil describe cuatro valores que deben ser respetados por todo funcionario: integridad, honestidad, objetividad e imparcialidad. En materia de comunicaciones, estos valores son contrapesos que equilibran la naturaleza eminentemente política de los Ministros y de los

---

<sup>41</sup> Para una crítica a la función de los asesores especiales, en el contexto de la polémica generada por los antecedentes que sirvieron de base a la administración Blair para apoyar la guerra contra Irak ver: YEUNG, KAREN "Regulating Government Communications". En *Cambridge Law Journal*, 65, 1 (Marzo 2006) pp. 53-91

<sup>42</sup> Ver: <http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/cscode/index.asp> [Consulta: 30 mayo 2008]

funcionarios de su confianza, y con ellos se busca neutralizar y tornar objetivas las comunicaciones del Gobierno. En este sentido, las Guías de Decencia indican que los Ministros no pueden solicitar a los funcionarios públicos que comuniquen las políticas o las decisiones gubernamentales de manera tendenciosa.

Las Guías de Decencia (pág. 6) señalan que los funcionarios de prensa deben mantener su imparcialidad y neutralidad ante los medios y deben relacionarse equitativamente con todos los medios informativos sin discriminar. En el ejercicio de sus funciones, los oficiales de prensa deben:

- a) Poder presentar, describir y justificar el pensamiento que sustenta las políticas de sus Ministros.
- b) Estar preparados para promover las políticas de su departamento y del Gobierno como un todo.
- c) Realizar una comunicación persuasiva sólo hasta donde los hechos lo permitan.
- d) Hablar en calidad de vocero de su departamento ministerial en lo posible.
- e) Insistir en que todos los aspectos políticos del mensaje a comunicar permanezcan en el ámbito de competencia de la oficina de prensa del partido político, o sea manejado por asesores específicos.

Los oficiales de prensa del gobierno en el ejercicio de sus funciones no pueden:

- a) Justificar o defender políticas en términos político partidistas.
- b) Presentar expresamente una política determinada como perteneciente a un partido político en particular.
- c) Atacar directamente las políticas y opiniones de los partidos de la oposición o de cualquier otro grupo (sin embargo, como se veía en ciertas ocasiones puede ser necesario responder en términos específicos a dichos ataques).
- d) Anunciar logros o inversiones del gobierno que ya fueron anunciadas, señalando que son nuevos logros o intentar engañar al público de cualquier manera.

Cuando un oficial de prensa considera que el Ministro correspondiente le ha dado alguna instrucción que podría vulnerar los criterios de las comunicaciones gubernamentales recién enumerados, o bien que podría contradecir los valores rectores del Código de Servicio Civil, respetuosamente puede oponerse a dicha instrucción. Dicha oposición se deduce ante la Comisión del Servicio Civil, un organismo autónomo encargado de promocionar las conductas contenidas en el Código de Servicio Civil. En caso necesario, la oposición podrá ser ratificada por el Jefe del Departamento de Prensa respectivo. En cualquier caso, los Comisionados no pueden sancionar a los Ministros.

Los departamentos de prensa del gobierno, en general, no deben cubrir los discursos de sus Ministros en reuniones o conferencias de sus partidos. Sin embargo, en dichas instancias, pueden hacerse anuncios de políticas que son relevantes para el gobierno. Cuando es así, de conformidad con las Guías de Decencia (pág. 7) los

funcionarios de prensa podrán difundirlas, pero fuera del recinto en el que se hizo la conferencia. Las conferencias de los partidos políticos deben ser cubiertas, únicamente, por las oficinas de prensa de los partidos.

#### **4. Contratación**

##### *4.1. Deber de contratar*

La publicidad paga es una herramienta que el gobierno puede utilizar para dar a conocer en mayor detalle sus políticas, cierta legislación, los derechos y servicios disponibles para los ciudadanos, y sus responsabilidades. Incluso, de conformidad con las Guías de Decencia (pág. 9) el gobierno tiene el deber de comunicar estos hechos a la población.

##### *4.2.- Criterios y reglas de asignación*

Uno de los criterios básicos que guía la publicidad del gobierno es el de la **eficiencia en el gasto**. En este sentido, los funcionarios encargados del diseño y elaboración de las campañas de publicidad y comunicación deben velar por que estas sean eficientes y efectivas, y que el gasto público en la materia pueda ser debidamente justificado. En las Guías de la Decencia se recomienda que los funcionarios lleven un registro de las distintas opciones o estrategias comunicacionales consideradas para cada campaña, y de las razones o criterios que llevaron a la toma de decisiones.

El costo de la campaña debe justificarse **en relación a la proporción del mensaje comunicado**. Mientras mayor sea el beneficio de una política mayor es la justificación del costo que la política representa. La voz “proporción”, así utilizada, se refiere al beneficio del mensaje.

El Gobierno decide discrecionalmente los hechos o políticas que serán comunicadas vía campañas publicitarias, sin embargo, **estas deben ser objetivas, basarse en hechos concretos y deben tener por finalidad proporcionar información a la ciudadanía sobre hechos o políticas relevantes del Gobierno**. Las campañas publicitarias, al igual que las comunicaciones gubernamentales, no pueden ser utilizadas para fines político partidistas. Este principio se aplica a todo el rango de trabajo que implica una campaña, entre otros, su contenido, el contexto en el que se presenta, el tratamiento de la misma, el estilo, el tono y la calidad de la presentación.

Existen **diversos tipos de publicidad paga**, esto es, diversos medios: avisos pagos en televisión, radio, prensa o Internet, publicidad en la vía pública, material publicitario producido por el gobierno, o software y material audiovisual producido por patrocinadores del gobierno. Esta lista no es taxativa, otras formas de publicidad paga pueden ser utilizadas por el gobierno. Independientemente del soporte utilizado, de conformidad con las Guías de Decencia, los oficiales de prensa deben asegurar:

- a) Que las materias comunicadas tengan relación directa con las responsabilidades del gobierno.
- b) Que los recursos utilizados sean proporcionales a los objetivos de la campaña y que representen un valor adecuado en relación al dinero invertido.
- c) Que los canales utilizados para la difusión y los medios sean escogidos de manera efectiva, en el sentido de que la información llegue al público objetivo.
- d) Que hayan **objetivos claros y precisos para comunicar**.
- e) Que se establezcan metas de resultados y procedimientos de evaluación de las campañas, sobre todo, cuando estas apuntan a cambiar el comportamiento de los individuos.
- f) Chequear si la comunicación puede realizarse por canales existentes, por ejemplo, a través de anuncios en el Parlamento, discursos ministeriales o publicaciones regulares.
- g) Incentivar la creatividad para la mayor eficacia del gasto.
- h) Sujetarse a los hechos y evadir la comunicación tendenciosa.
- i) Llevar un registro de las opciones consideradas en todos los ámbitos de diseño e implementación de las campañas y las razones y criterios utilizados en la toma de decisiones.
- j) Observar el principio de la primacía parlamentaria.

#### *4.3.- Subcontratación*

Si bien los distintos departamentos que conforman la Administración del Estado tienen el deber de desarrollar sus campañas publicitarias, pueden desarrollar dichas campañas mediante oficinas consultoras en relaciones públicas o agencias de publicidad especializadas. Como regla general, las consultoras no pueden representar a los Ministros, pues sólo los oficiales de prensa pueden explicar las políticas que se pretenden comunicar a través de los medios de comunicación. Por otro lado, las consultoras no pueden ser utilizadas para funciones que serían impropias para los oficiales de prensa, tales como la formación o el apoyo en la imagen de un político. El uso de las consultorías de relaciones públicas por el gobierno debe ser compatible con todos los criterios previamente desarrollados y que se encuentran incluidos en las Guías de Decencia.

Antes de encomendar servicios de comunicaciones a entes externos, los órganos de la Administración del Estado deberán formularse las siguientes preguntas:

- a) ¿Es la campaña comunicacional concordante con las responsabilidades gubernamentales?
- b) ¿Podría la campaña ser desarrollada por los funcionarios de gobierno? En caso negativo, ¿se justifica en términos económicos la contratación de una consultora para acceder al público específico al cual se dirige?
- c) ¿Cumple la consultaría con las reglas establecidas en las Guías de Decencia?
- d) ¿El ámbito de la consultaría está debidamente definido y delimitado?

- e) ¿Los mecanismos de selección de la Consultora fueron definidos previamente de manera clara y transparente?

En caso de que se haga uso de consultoras externas o agencias especializadas, es esencial que previamente sean expresados los objetivos y desafíos de la consultoría, el público objetivo al cual se pretende llegar, un análisis del mercado y los recursos que se invertirán en la campaña. Además, se deberá incluir un calendario de resultados, el presupuesto y cualquier otra consideración necesaria para el correcto entendimiento del mandato.

Si los departamentos de gobierno no tienen claridad sobre la legitimidad de contratar a una consultora externa o una agencia especializada para el desarrollo de cierta campaña de comunicación, deberán consultar con el Director del Departamento de Comunicaciones, quien, a su vez, puede consultar con la Comisión de Ética del Gabinete de Ministros.

#### *4.4. Procesos consultivos*

Los distintos departamentos gubernamentales, de manera descentralizada, deben velar por el cumplimiento de las normas establecidas en las Guías de Decencia, y por el correcto uso del dinero destinado a publicidad oficial. El Director de Comunicaciones de cada departamento es el principal responsable ante el jefe departamental o el Ministro respectivo. De conformidad con las Guías de Decencia (pág. 22) los oficiales de prensa deberán consultar con el Director del Departamento de Comunicaciones durante las primeras etapas de las campañas publicitarias cuando estas sean pagas.

Las consultas a los órganos centrales de comunicación solo se harán cuando concurren ciertas circunstancias. En primer lugar, cuando la propuesta caiga dentro de alguna de las categorías en las que la referencia a la autoridad central es obligatoria, como por ejemplo una campaña paga sobre una política pública que no ha finalizado el proceso de formación de ley en el Parlamento. En segundo término, cuando una propuesta de campaña publicitaria se encuentre fuera de los parámetros normales en cuanto a su forma o magnitud en relación a los gastos involucrados, en cuyo caso será necesario consultar al Ministerio de Hacienda para su aprobación. Por último, cuando el Ministro, Jefe de departamento o el Director de Comunicaciones respectivo soliciten una segunda opinión a la autoridad central sobre la compatibilidad de la propuesta con las guías y lineamientos en vigencia.

#### *4.5. Procesos de adjudicación*

La contratación de los medios de comunicación, directamente o mediante consultoras o agencias externas, se encuentra sujeta a las reglas generales en materia de contratación pública del Reino Unido. Esta normativa fue enmendada recientemente, el 8 de enero de 2008, mediante la Regulación Modificatoria 3542/2007 sobre Contratos

Públicos y Contratos de Servicios (*Public contracts and utilities contracts (Amendment) Regulations 2007/3542*).<sup>43</sup>

La Regulación Modificatoria 3542/2007, en su Apartado 12, contempla **cuatro tipos de procedimientos de licitación para la adjudicación de contratos públicos, que resultan aplicables a los contratos de publicidad oficial**. Estos son: el procedimiento abierto y el procedimiento restringido como regla general, y el procedimiento negociado y el dialogo competitivo como procedimientos excepcionales.

En los procedimientos generales es el ente contratante el que decide el procedimiento a utilizar en virtud de la naturaleza del contrato. En el procedimiento abierto, se abren ofertas públicas para que participen todos los proveedores que quieran hacerlo. En el procedimiento restringido, el ente contratante invita a participar a los proveedores que estima pertinentes para la ejecución del contrato específico.

El procedimiento negociado, sólo procede cuando se trate de licitaciones que hayan sido declaradas irregulares o inaceptables (como cuando no se hayan satisfecho los estándares mínimos de los operadores económicos), de conformidad con el Apartado 15 de la Regulación Modificatoria 3542/2007, cuando la naturaleza del bien o servicio o los riesgos asociados a éste sean de tal envergadura que no sea apropiado realizar los procedimientos generales, o bien, de conformidad con los Apartados 13 y 14 del mismo ordenamiento legal, cuando por la naturaleza de la prestación no puedan detallarse las especificaciones de la oferta con la precisión que precisan los procedimientos generales.

El diálogo competitivo es un procedimiento aplicable a contratos particularmente complejos. Debido a esta complejidad, la autoridad contratante puede no ser capaz de definir con antelación los objetivos técnicos del contrato, o especificar el sistema legal o financiero del mismo. Según los Apartados 23, 24 y 25 de la Regulación Modificatoria 3542/2007, para la elección de los participantes, el ente contratante deberá considerar la situación financiera y la habilidad profesional y técnica de los proveedores. El mínimo de participantes en el procedimiento de diálogo competitivo es de 3 proveedores de acuerdo al Apartado 18(12)(b) del mismo ordenamiento. En cualquier caso, el número de participantes debe ser suficiente para asegurar una debida competencia entre estos. Con los participantes seleccionados por el ente contratante, se abrirá un diálogo tendiente a identificar los medios apropiados para satisfacer las necesidades del gobierno. Este diálogo puede darse en etapas sucesivas, asegurando imparcialidad a los competidores, y concluirá cuando, identificadas una o más soluciones propuestas por los participantes, el contrato se adjudique la propuesta que mejor satisfaga las necesidades del órgano contratante.

---

<sup>43</sup> Ver: [http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/pdf/uksi\\_20073542\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/pdf/uksi_20073542_en.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **A.- Canadá**

#### I.- Leyes y reglamentaciones:

1.- *Communications Policy of the Government of Canada 2006* (Política de Comunicaciones de Gobierno de Canadá 2006) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/comm/comm\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm_e.asp) [consulta: 30 mayo 2008]

2.- *Financial Administration Act* (FAA) (Ley Financiera de la Administración) [en línea] <http://laws.justice.gc.ca/en/F-11/text.html> [consulta: 30 mayo 2008]

3.- *Treasury Board of Canada Contracting Policy* (Política Contratante del Consejo del Tesoro) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpol\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/Contracting/contractingpol_e.asp) [consulta: 30 de mayo 2008]

4.- *Treasury Board of Canada Common Services Policy* (Política de Servicios del Consejo del Tesoro) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/TB\\_93/csp-psc\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TB_93/csp-psc_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008]

5.- *Treasury Board of Canada Procedures for Planning, Contracting and Evaluating Advertising* (Procedimientos para la Planificación, Contratación y Evaluación de Publicidad del Consejo del Tesoro) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/sipubs/comm/cpgcp-ppcgc03\\_e.asp#\\_Toc137523379](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/cpgcp-ppcgc03_e.asp#_Toc137523379) [Consulta: 30 de mayo de 2008]

6.- *Treasury Board of Canada Federal Identity Program* (Programa de Identidad Federal del Consejo del Tesoro) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/fip-pcim/index\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/fip-pcim/index_e.asp) [Consulta: 30 de mayo de 2008]

7.- *Treasury Board of Canada Policy on Active Monitoring* (Política de Monitoreo Activo del Consejo del Tesoro) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/am-sa/am-sa1\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/am-sa/am-sa1_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008]

8.- *Treasury Board of Canada Evaluation Policy* (Política de Evaluación del Consejo del Tesoro) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/tbm\\_161/ep-pe1\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/tbm_161/ep-pe1_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008]

9.- *Treasury Board of Canada Internal Audit Policy* (Política de Auditoría Interna del Consejo del Tesoro) [en línea] [http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs\\_pol/dcgpubs/ia-vi/pia-pvi\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/ia-vi/pia-pvi_e.asp) [Consulta: 30 mayo 2008]

10.- *Canadian Multiculturalism Act -1985, c. 24 (4th Supp.)*- (Ley Multicultural de Canadá) [en línea] <http://laws.justice.gc.ca/en/c-18.7/?noCookie> [Consulta: 30 mayo 2008]

## II.- Informes y Guías:

1.- *Sustained Commitment - Annual Report on Government of Canada Advertising Activities 2005-2006* (Compromiso sostenido – Informe Annual sobre las Actividades Publicitarias 2005-2006 del Gobierno de Canadá) [en línea] <http://www.pwgsc.gc.ca/adv/text/raar05-06-e.html> [Consulta: 30 de mayo de 2008]

2.- *Advertising Campaign Evaluation Tool* (Herramienta para la Evaluación de Campañas Publicitarias) [en línea] <http://www.pwgsc.gc.ca/por/text/rpt03-04-05-e.html> [Consulta: 30 de mayo de 2008]

## **B.- España**

### I.- Leyes y Decretos:

1.- Ley N° 29 de Publicidad y Comunicación Institucional del 30 de diciembre de 2005 [en línea] [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/l\\_029\\_2005.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/l_029_2005.pdf) [Consulta: 30 de mayo de 2008]

2.- Real Decreto N° 947 de 28 de agosto de 2006 [en línea] <http://www.boe.es/boe/dias/2006/09/07/pdfs/A31880-31882.pdf> [Consulta: 30 mayo 2008]

3.- Ley N° 47 General Presupuestaria del 26 de noviembre de 2003 [en línea] [http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes\\_espa/l\\_047\\_2003.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/leyes_espa/l_047_2003.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

4.- Ley Orgánica N° 5 de Régimen General Electoral de 19 de junio de 1985 [en línea] [http://www.senado.es/leyelect/indices/leyelec\\_insis.html](http://www.senado.es/leyelect/indices/leyelec_insis.html) [Consulta: 30 mayo 2008]

5.- Ley Orgánica N° 2 sobre Regulación de Distintas Modalidades de Referéndum de 18 de enero de 1980 [en línea] <http://www.senado.es/otrasdis/legislac/normas/LORG0280.html> [Consulta: 30 mayo 2008]

6.- Real Decreto Legislativo N° 2 que aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 16 de junio de 2000 [en línea] [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/rdleg2-2000.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rdleg2-2000.html) [Consulta: 30 mayo de 2008]

### II.- Informes y Artículos:

1.- *Plan Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2007* [en línea] <http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/A4EDC4BD-01B9-4FD9-A7D3->

[0E33A1FA5BA7/80441/%20PlanPublicidadInstitucional2007.pdf](#) [Consulta: 30 mayo 2008]

2.- Informe Anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2006 [en línea] [http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/AF084693-6432-4181-AEB0-78936BCB0015/82462/Informe06Publicidad\\_y\\_Comunicaci%C3%B3n\\_Institucional.pdf](http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/AF084693-6432-4181-AEB0-78936BCB0015/82462/Informe06Publicidad_y_Comunicaci%C3%B3n_Institucional.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

3.- MARTÍNEZ PASTOR, ESTHER Y CARMINA GAONA PISONERO. *La Publicidad Institucional: Una Nueva Forma de Integración.* [en línea] <http://www.eumed.net/eve/resum/06-11/emp.htm> [Consulta: 30 de mayo de 2008]

## C.- Italia

### I.- Leyes y decretos:

1.- *Legge 25 febbraio 1987, n. 67 – Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria* (Ley N° 67 del 25 de febrero de 1987 sobre “Enmiendas a la Ley N° 416 del 5 de agosto de 1981 sobre Ayudas y Subsidios otorgados a la Prensa”) [en línea] <http://www.medialaw.it/Editoria/198767.htm> [Consulta: 30 mayo 2008]

2.- *Legge 10 dicembre 1993, n. 515 - Disciplina delle campagne elettorali per l'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica* (Ley N° 515 del 10 diciembre de 1993 sobre “Reglas de las campañas electorales de la Cámara de Diputados y el Senado de la República”) [en línea] <http://www.parlamento.it/bicam/rai/norme/1515-93.htm> [Consulta: 30 mayo 2008]

3.- *Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 157 - Attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi* (Decreto Legislativo N° 157 del 17 mayo de 1995 llamada Ley General de Contratos de Adquisiciones Públicas” [en línea] [http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs157\\_95.html](http://www.giustizia.it/cassazione/leggi/dlgs157_95.html). [Consulta: 30 mayo 2008]

4.- *Legge 31 luglio 1997, n. 249 - Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo* (Ley N° 249 del 31 de Julio 1997 sobre “Creación de la Autoridad de Regulación de las Comunicaciones de normas sobre los sistemas de radiodifusión, teledifusión y telecomunicaciones” [en línea] [http://www.agcom.it/L\\_naz/L\\_249.htm](http://www.agcom.it/L_naz/L_249.htm) [Consulta: 30 mayo 2008]

5.- *Legge 22 Febbraio 2000, n. 28 - Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* (Ley N° 28 del 22 de febrero de 2000 sobre “Reglas sobre acceso a los medios de información durante las campañas electorales y de referéndum y comunicación política”) [en línea] [http://www.agcom.it/L\\_Naz/L\\_220200\\_28.htm](http://www.agcom.it/L_Naz/L_220200_28.htm) [Consulta: 30 mayo 2008]

6.- *Legge 7 giugno 2000, n. 150 – Disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni* (Ley N° 150 del 7 junio de 2000 sobre “Reglas para las actividades de información y comunicación de las administraciones públicas” [en línea] <http://www.senato.it/parlam/leggi/001501.htm> [Consulta: 30 mayo 2008]

7.- *Decreto del Presidente della Repubblica - 21 settembre 2001, n. 403 - Regolamento sui criteri per l'individuazione dei soggetti professionali esterni da invitare alle procedure di selezione per realizzare comunicazioni istituzionali a carattere pubblicitario* (Decreto del Presidente de la República N° 403 del 21 de septiembre de 2001 sobre “Regulación de los criterios para identificar y seleccionar agencias de publicidad profesionales en la realización de campañas publicitarias oficiales”) [en línea] [http://www.funzionepubblica.it/docs\\_pdf/DPR\\_403\\_2001.pdf](http://www.funzionepubblica.it/docs_pdf/DPR_403_2001.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

8.- *Decreto legislativo 31 luglio 2005, n.177 - Testo unico della radiotelevisione - Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 208 del 7 settembre 2005 - Supplemento Ordinario n.150* (Decreto Legislativo N° 177 del 31 julio de 2005, “Texto único en materia de radiotelevisión”) [en línea] [http://www.agcom.it/L\\_naz/dl177\\_05.htm](http://www.agcom.it/L_naz/dl177_05.htm) [Consulta: 30 mayo 2008]

#### Informes y Guías:

1.- *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi - 35° resoconto stenografico della seduta di martedì 8 aprile 2003* (Comisión parlamentaria para el mejoramiento y la supervisión general de los servicios de radiotelevisión – Minutas de la audiencia del martes 8 de abril de 2003) [en línea] <http://www.parlamento.it/parlam/bicam/14/RAI/Resoconti%20stenografici/rai-035d.pdf> [Consulta: 30 mayo 2008]

2.- *Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria, DIE 2007: Le Campagne pubblicitarie, Novembre '06 – Maggio '07* (Presidencia del Consejo de Ministros, Departamento de Información y Publicaciones, 2007: Las campañas publicitarias, Noviembre '06 - Mayo '07) [en línea] [http://www.governo.it/Presidenza/DIE/attivita/pubblicazioni/Brochure\\_DIE\\_publicita.pdf](http://www.governo.it/Presidenza/DIE/attivita/pubblicazioni/Brochure_DIE_publicita.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

#### **D.- Reino Unido**

#### Informes y Guías:

1.- *Government Advertising, A Review by the National Audit Office, April 2003* (Publicidad oficial, Informe de la Oficina Nacional de Auditoría, abril de 2003) [en línea] [http://www.nao.org.uk/publications/gov\\_advertising.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/gov_advertising.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

2.- *Final Report of an Independent Review of Government Communications* (Informe Final de Control Independiente de las Comunicaciones Gubernamentales –Informe Phillis-) [en línea] <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/gcreview/> [Consulta: 30 mayo 2008]

3.- *Cabinet Office - Propriety Guidance* (Gabinete de Ministros - Guías de Decencia) [en línea] <http://www.civilservice.gov.uk/documents/pdf/communities/gcn/guidance.pdf> [Consulta: 30 mayo 2008]

#### Leyes y Estatutos:

1.- *Communications Act – 2003 - S.321 (2) y (3)* (Ley de Comunicaciones -2003-) [en línea] [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_1](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_1) [Consulta:30 mayo 2008]

2.- *Civil Service Code* (Código del Servicio Civil) [en línea] <http://www.civilservice.gov.uk/iam/codes/cscodex/index.asp> [Consulta: 30 mayo 2008]

3.- *Public contracts and utilities contracts (Amendment) Regulations 2007/3542* (Contratos Públicos y Contratos de Servicios – Regulación 2007/3542) [en línea] [http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/pdf/uksi\\_20073542\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/si/si2007/pdf/uksi_20073542_en.pdf) [Consulta: 30 mayo 2008]

#### Artículos:

1.- YEUNG, KAREN “Regulating Government Communications”. En *Cambridge Law Journal*, 65, 1 (Marzo de 2006) pp. 53-91

## **Sobre la ADC**

La Asociación por los Derechos Civiles (ADC) es una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro creada en 1995 con el propósito de contribuir a afianzar una cultura jurídica e institucional que garantice los derechos fundamentales de las personas, sustentada en el respeto por la Constitución y los valores democráticos.

### **Asociación por los Derechos Civiles (ADC)**

Av. Córdoba 795, 8º piso.

(C1054AAG) Buenos Aires, Argentina

Tel./Fax: (54 11) 5236-0555/6/7 - 5256-5658

[www.adc.org.ar](http://www.adc.org.ar)

### **Elaboración del informe:**

Investigación: Francesca Fanucci y John Charney

Redacción: Francisco Laborde

Coordinación del proyecto: Eleonora Rabinovich

### **Contacto para la prensa:**

Mónica Baumgratz

[mbaumgratz@adc.org.ar](mailto:mbaumgratz@adc.org.ar)

Cel.: 15-5728-3191