

Esther Martínez Pastor*Universidad Rey Juan Carlos
Madrid (España)*

Esther.martinez.pastor@urjc.es

5 de junio de 2011

3 de noviembre de 2011

De la 51 a la 63

ISSN: 1885-365X

Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias

Public service advertising: legal regulation and disputes

En el presente artículo se realizará una aproximación a la regulación jurídica de la publicidad institucional de las Administraciones Públicas. Primero, se realizará un estado de la cuestión. A continuación, se explicará la naturaleza de esta modalidad publicitaria caracterizada por ser una comunicación informativa cargada de persuasión. Posteriormente, se estudiará el marco jurídico en el que se encuadra dicha comunicación y las controversias causadas por esta publicidad como el “autobombo”, el descrédito de los competidores, la financiación y la falta de transparencia.

PALABRAS CLAVE: Publicidad institucional, Administraciones Públicas, controversias, regulación jurídica, persuasión

This study examines approach the legal regulation of public service advertising. First we expose the state of the art. Next we explain that the information and persuasion are characteristics of the public service advertising. Finally we analyse the legal framework, the disputes, the unfair competition, the investment and the transparency.

KEY WORDS: Public service advertising, Public Administration, legal regulation, persuasion, disputes

1. Introducción

La Administración Pública tiene entre sus objetivos comunicarse con sus ciudadanos. Informa sobre aspectos jurídicos, administrativos, sociales y de interés general. La publicidad institucional es una herramienta más para favorecer esta comunicación. Desde 1940 Estados Unidos y Reino Unido disponen de organismos privados y públicos encargados de gestionar la información gubernamental como son el *Advertising Council of America*¹ (Ad Council) y el *Central Office of Information*² (COI), con campañas míticas como *Rosie the Rivete* con el eslogan *We can Do it* (1941). En nuestro país el Gobierno comienza a interesarse por esta comunicación en los años 80 para promover la información de inte-

rés público y también para construir marca (García, 2001; Martínez, 2010). Actualmente las Administraciones Públicas se sitúan entre los primeros anunciantes de nuestro país (Infoadex, 2009; Cortés, 2011). De hecho las entidades públicas en su conjunto lideran el ranking de anunciantes en España. Los poderes públicos que realizan campañas de publicidad institucional son: el Estado, las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Ayuntamientos. Conocer la inversión exacta en publicidad institucional es difícil de constatar. De un lado, los datos ofrecidos por Presidencia a través de los Informes de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional³ que se referencia como “inversión publicitaria” incluyen partidas relativas a las acciones de relaciones públicas y de marketing así como otras actividades comunicativas no estrictamente publicitarias. Y de otro lado, los datos de Infoadex no reflejan los *reppels* u otro tipo de descuentos dado que muestran el coste del anuncio en el medio. Esta falta de transparencia en la gestión del erario público junto, la adjudicación de los contratos publicitarios o el solapamiento de publicidad institucional durante el periodo electoral ha suscitado duras críticas por parte de la doctrina y de la jurisprudencia⁴, lo que se han querido paliar con una norma jurídica ad hoc Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (LPCI). Por ello, centraremos nuestra atención en esta norma, si bien comenzaremos con el estudio del estado de la cuestión. Así, en primer lugar, pasaremos a analizar el marco jurídico y las principales controversias.

2. Estado de la cuestión

El estado de la cuestión lo abordaremos desde la disciplina de las ciencias de la comunicación y del Derecho dado que nuestro objeto de estudio es la regulación jurídica de una modalidad comunicacional. En el ámbito de la comunicación la publicidad institucional ha sido abordada desde diferentes perspectivas, aunque su estudio es incipiente. Hay una corriente de autores que se han interesado en analizar la evolución histórica del concepto desde el ámbito privado al público, la configuración del concepto de espacio público vinculado a la Administración y la comunicación informativa- persuasiva de la que ésta se sirve como publicidad institucional (Marcial, 2001; Alvarado y De Andrés (2005), Alameda y Fernández, 2002; Vilchez 2010; Garrido, Lora, Ramos y Rodríguez 2007; Feliu; 2009; Caro, 2010). Otros autores han investigado la delimitación del concepto de publicidad institucional con otros conceptos afines, como Fernández (2006), la diferencia entre publicidad institucional y marca comercial, como Benavides (2010) y la diferenciación entre publicidad institucional y electoral, como Feliu (2004) y Soler (2001). Hay estudios centrados en determinados segmentos como la representación de la mujer en las campañas de la Administración Pública, de Gaona y Martínez (2009) y Viedma (2003) y la imagen del inmigrante en la publicidad del Estado, por Martínez y Vizcaino (2008). Mientras que otros investigadores se interesan por el análisis de las campañas institucionales relacionadas con el concepto de la paz en su amplio sentido (Cortés, 2008), con el medio ambiente (Patricio y Cortés, 2008), el turismo (Esteba y Rubio, 2009; Sandoval, 1998), la educación (Cortés, 2009).

Desde la perspectiva jurídica la publicidad institucional comienza a suscitar interés por parte de los investigadores. Podemos apreciar trabajos específicos el régimen jurídico de la publicidad institucional como Moreu (2005), Salerno (2003) y Martínez (2010). Otros autores como de la Cuesta (2002), Santaella (2003), Sanz (2007) o Gutiérrez (2008) que abordan el tema asociándolo directamente al régimen jurídico publicitario. Otros temas

analizados aunque menores son los relativos a la regulación de la publicidad institucional durante el periodo electoral diferenciando la LPCI y la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (Orenes, 2006), el análisis del principio de transparencia recogida en las normas nacionales y autonómicas relativas a la publicidad institucional (Martínez, 2008), el estudio de las normas específicas de las comunidades autónomas (Vázquez, 2010) y análisis de sentencias en esta materia (Español, 2010).

3. Naturaleza de la publicidad institucional

La publicidad institucional se enmarca dentro de la comunicación pública (Moreu, 2005). Está caracterizada por la participación de dos sujetos Administración/ciudadanos y de un mensaje de carácter informativo y persuasivo. Es una comunicación informativa que hacer saber a los ciudadanos el funcionamiento, los procedimientos de servicios públicos como el tiempo o los espectáculos y cuyas temáticas son de carácter jurídico, electoral, laboral, social, económico y cultural (Martínez, 2010). A un mismo tiempo es persuasiva porque “por imparcial que pretenda ser un órgano informativo, siempre hay matizaciones y no existen muchas posibilidades prácticas y efectivas de evitar ese matiz persuasorio en cualquier información” (Santaella, 2003: 86). Además de esta modalidad informativa/institucional, la comunicación pública tiene otras tipologías como son la comunicación política, promovida por los partidos y líderes políticos y la comunicación jurídico-formal o administrativa que se refiere a la información que debe ser notificada a los interesados de forma individual o colectiva porque afecta a sus derechos o intereses (Mancini, 1996; Rolando, 1995). Sin embargo, éstas las dejaremos de lado y nos centraremos en la informativa/institucional que es la que tiene vinculación directa con nuestro objeto de análisis.

La publicidad institucional se caracteriza por ser al unísono una comunicación funcional, porque es informativa, y simbólica por la imagen de marca que proyecta el anuncio. Esta comunicación pretende no solo informar sino difundir valores de interés general y propio. De un lado, construye campañas para mantener, reforzar o cambiar determinadas actitudes, como evitar embarazos no deseados o prevenir enfermedades y, de otro, posiciona la imagen de marca de un organismo público a través de valores como la confianza o la credibilidad. Un ejemplo de esto son los lemas de “Gobierno de España” o “La suma de todos”⁵ que refuerzan la imagen de marca asociando sus campañas con valores positivos. Sin embargo este binomio información/persuasión es duramente criticado porque parece que tácitamente el valor de la marca prima sobre el interés de la ciudadanía. El mensaje simbólico prevalece sobre el de referencia (Caro, 2008) e incluso la marca está por encima de cualquier otro mensaje. La utilización de este tipo de lemas “Gobierno de España” está en todas las campañas realizadas por las Administraciones Centrales u organismos dependientes desde el año 2007. La creación de este lema pretende potenciar una única marca y evitar la atomización de la imagen de dicha entidad como así dispone el Real Decreto 1465/1999, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado. Se crea una marca única “Gobierno de España” que convive con una o varias marcas individuales como Ministerio del Interior, DGT, etc. Esto ha sido cuestionado por algunos autores que evidencian el parecido con un lema propagandístico (Benavides, 2010). Además, el valor de marca debe vincularse con la organización que lo publicita “en ese supuesto no es el gobierno de España, sino el Estado o, si se quiere, la marca España o todos los españoles. En ese sentido, es una marca de gestión, no de pertenencia; y, si detrás de esa marca se prefiere hablar de la existencia de una institución, -en este caso,

un partido político o una coalición-, debería ésta generar su propio valor y no apropiarse de unos valores que no le corresponden” (Benavides, 2010: 84). En la misma línea Barbería (2008) critica el uso de un signo distintivo asociado más a la imagen de marca del partido “de turno” que al interés general; además del coste económico de las campañas a cargo de erario público y del límite entre el mensaje de publicidad institucional y el electoral que entra soterradamente en campaña antes del plazo oficial, como más adelante veremos. Cuando por el contrario “las Administraciones públicas deben asumir su papel de actor de la comunicación más allá de esa condición de emisor que le otorga la tradición visión del proceso de comunicación publicitaria institucional” (García, 2010: 187).

4. Marco jurídico y Controversias

4.1. Marco jurídico

La publicidad institucional se regula por la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (LPCI). El motivo de la vigencia de esta ley lo expresaba la Vicepresidenta de Presidencia Fernández de la Vega diciendo “se acabaron las campañas electoralistas y de autobombo; se acabaron las campañas en las que no se sabe cuánto se paga, para qué, a quién y por qué; se acabaron las campañas que sirven para atacar a otras administraciones y se acabaron las campañas en las que no se aplican ciertos criterios de profesionalidad (...) (Fernández de la Vega, 2005)”. Es evidente que la ley se impulsa con el propósito de evitar: el autobombo, los mensajes desleales y la poca transparencia. Pero primero describiremos brevemente el ámbito de aplicación, los sujetos activos de la ley, los mensajes y las limitaciones de la misma.

La LPCI es una ley de carácter nacional que convive con leyes autonómicas de Andalucía⁶, Aragón⁷, Principado de Asturias⁸, Canarias⁹, Castilla y León¹⁰, Cataluña¹¹ y Comunidad Valencia¹² y Navarra¹³. Cuyo objeto son las campañas institucionales de publicidad y de comunicación. La ley dispone como única diferencia estas dos modalidades: en el primer caso se utiliza un soporte publicitario y, en el segundo, se limita a las demás formas de comunicación que no sean publicitarias (Martínez; Vizcaíno, 2008). Los únicos que pueden ser anunciantes son la Administración Central del Estado y los organismos dependientes (art. 1 y 2). La norma jurídica excluye cualquier otro anunciante.

Los mensajes susceptibles de ser publicitados se circunscriben a los ejes jurídico, electoral, laboral, social, económico y cultural (art. 3.1.) como únicos susceptibles de ser objeto de la publicidad institucional. Los objetos/mensaje susceptibles de ser publicitados por la Administración Públicas los categorizamos en seis ejes: jurídico, electoral, laboral, social, económico y cultural (art. 3.1). Temas jurídicos para promover, informar y difundir los valores y principios constitucionales y las disposiciones jurídicas de repercusión social. En relación a temas electorales para informar a los ciudadanos sobre los procesos electorales. En materia laboral, para informar y difundir entre los ciudadanos ofertas de empleo público. En materia social la finalidad es anunciar y advertir de la adopción de medidas y programas de actuación de seguridad pública, de riesgos o daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o del patrimonio nacional que sean de interés social. En lo económico, apoyar y promover la economía y los sectores económicos en el exterior. Desde la perspectiva cultural, difundir la cultura española a través de la lengua, el patrimonio histórico y natural de España.

Las **limitaciones y prohibiciones** que dispone la ley son aquellos mensajes que destaquen

los logros de la entidad pública, ataquen al contrario, menoscaben los derechos constitucionales, inciten a la violencia, induzcan a error con símbolos y, por último, la realización de campañas institucionales durante el periodo electoral¹⁴ (art. 4). Se excluyen de la publicidad institucional las campañas de carácter comercial y legal (art. 1.2 y 1.3). De hecho la Ley General de Publicidad deja claro que la materia que regula es de ánimo lucrativo a diferencia de la publicidad institucional. Y en el segundo caso, la publicidad legal se refiere a las disposiciones normativas, las resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal. La ley delimita y determina el ámbito de aplicación de la publicidad institucional prohibiendo la difusión de determinados contenidos, durante el periodo de elecciones y diferenciando su objetivo respecto a otras modalidades publicitarias, como la comercial y la legal.

*** TABLA I | Mensajes, prohibiciones y exclusiones de la publicidad institucional**

<p>Mensajes de la publicidad institucional (art. 3.1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) jurídico: promover, informar y difundir los valores y principios constitucionales, las disposiciones jurídicas de repercusión social. b) electoral: informar a los ciudadanos sobre los procesos electorales. c) Laboral: informar y difundir a los ciudadanos ofertas de empleo público. d) social: anunciar y advertir de la adopción de medidas y programas de actuación de seguridad pública, de riesgos o daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o del patrimonio nacional que sean de interés social. e) económico: apoyar y promover la economía y los sectores económicos en el exterior. f) cultural: difundir la cultura española a través de la lengua, el patrimonio histórico y natural de España.
<p>Prohibiciones de la publicidad institucional (art. 4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> a) destaquen los logros de la entidad pública (de carácter de autobombo), b) menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas c) discriminen, sean sexistas o contrarios a los principios, valores o derechos constitucionales, d) inciten, de forma voluntaria o involuntaria, a la violencia e) sean contrarios al ordenamiento jurídico f) induzcan a error con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes. g) se realicen campañas institucionales en periodo electoral y durante el referéndum

Exclusión de la publicidad institucional (art. 1.2 y 1.3)

- a) las campañas de carácter comercial y legal
- b) la publicidad legal se refiere a las disposiciones normativas, las resoluciones y actos administrativos o judiciales y demás actuaciones públicas que deban publicarse o difundirse por mandato legal.

Fuente: Elaboración propia

De igual modo la ley debe responder a los principios de transparencia, a la profesionalización, al interés público y a la lealtad institucional (arts. 3,2, 3.3 y 3.4) porque toda campaña de publicidad institucional debe informar a los ciudadanos de la inversión realizada de forma clara, con un mensaje que a de responder al interés común y sin menoscabar a los demás partidos ni ensalzar el propio. La transparencia debe ofrecer al ciudadano la información de sus inversiones publicitarias, de manera que “éste tome parte activa en las tareas políticas” (Escobar de la Serna, 78). Para ello la LCPI ha creado una Comisión de Publicidad y comunicación institucional adscrita al Ministerio de la Presidencia cuyo cometido es la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y comunicación de la Administración General de Estado. Los informes anuales que se desarrollan se publican en aras del principio de transparencia (Martínez Pastor, 2008). Sin embargo, la normativa autónoma tiene diferentes acepciones. En ciertas ocasiones se identifica con el gasto público en términos generales y, en otras, se relaciona con los medios de comunicación. Frente a otras normas que no tienen en cuenta este principio jurídico, se observa que las leyes de las Comunidades Autónomas de Canarias, Andalucía y Asturias vinculan la transparencia con el desembolso económico en publicidad, para evitar excesos. Las normativas de Aragón y Valencia entienden que es la relación existente entre la Administración y los medios de comunicación. Mientras que en Navarra y Cataluña no expresan el principio de transparencia aunque se inspiran en él.

*** TABLA II | El principio de transparencia en la norma estatal y normas autonómicas relativas a la Publicidad Institucional**

Leq	Artículo/preámbulo	Significados del principio de transparencia en el articulado
Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de publicidad y comunicación institucional [estatal] .	Artículo 3.4.: “las campañas se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia , eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto”	Transparencia =gasto

<p>Ley 2/2007 de 9 de febrero, reguladora de las campañas institucionales realizadas por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y por las restantes entidades comprendidas en el sector público autonómico canario.</p>	<p>1.4. Las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto.</p>	<p>Transparencia =gasto</p>
<p>La Ley 6/2005, de 8 de abril, que regula la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía.</p>	<p>Artículo 4.4. "En todo caso deberá garantizarse la libre concurrencia, así como la transparencia, eficacia y rentabilidad en la asignación de los recursos económicos".</p>	<p>Transparencia= asignación de recursos = gasto</p>
<p>La Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre la actividad publicitaria de las Administraciones públicas de Aragón</p>	<p>Preámbulo: "La relación que se establece entre las administraciones y los medios de comunicación social ha de realizarse con la máxima transparencia y respeto a la igualdad de oportunidades".</p>	<p>Transparencia= asignación del gasto a medios de comunicación</p>
<p>La Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.</p>	<p>Preámbulo: "Las relaciones entre los poderes públicos y los medios de comunicación social que se establecen con motivo de la publicidad institucional deben caracterizarse , de conformidad con los principios constitucionales, por la transparencia y el respeto a la igualdad de oportunidades (...) reparto equitativo en la de la publicidad conforme a la legalidad vigente, actuando en todo momento con criterios de transparencia y igualdad"</p>	<p>Transparencia= asignación del gasto a medios de comunicación</p>

Norma Foral 2/1994, de 6 abril del País Vasco .	Preámbulo: "Garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, el derecho a una información veraz, los principios de publicidad y transparencia que deben regir en la actuación de las Administraciones Públicas y los principios comunitarios de libre competencia..."	Transparencia= asignación del gasto a medios de comunicación
Orden Foral 1/2003, de 11 noviembre, sobre directrices de contratación de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra	No expresa	No expresa
Ley 18/2000, de 19 de diciembre sobre publicidad institucional de Cataluña	No expresa	No expresa

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con la LPIC las campañas de publicidad institucional deben responder a la profesionalización vinculado con la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad del mensaje que se quiere transmitir. De acuerdo con el Plan Anual de Publicidad Institucional todas las campañas de este tipo deben especificar los elementos esenciales de la campañas como: el objetivo de la misma, el coste, el periodo de ejecución, las herramientas de comunicación utilizadas, el sentido y los destinatarios de los mensajes, los organismos y entidades afectadas y las medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad (art. 11 LPIC). Las campañas serán adjudicadas a las agencias de publicidad o empresas de comunicación de acuerdo al criterio del coste económico y de la eficacia prevista en el plan de medios.

De igual modo las campañas de publicidad institucional deben cumplir con la lealtad institucional. Deben dirigirse a la gran mayoría de los ciudadanos, y no deben utilizarse en beneficio del propio partido o para atacar a los demás partidos o candidatos políticos. Esta comunicación debe respetar lealmente la institución a la que representa, así como, a sus competidores y ciudadanos.

4.2. Controversias

Las controversias más destacadas por la doctrina (Gálvez, 2010; Martínez, 2010; Moreu, 2005; Salerno, 2003) y giran en torno a la utilización de este tipo de publicidad como ins-

trumento propagandístico y de descrédito, la financiación y la transparencia con fondos públicos en la Administración y adjudicación de las campañas y el interés general.

4.2.1. Instrumento propagandístico y descrédito

Una de las prohibiciones que tiene la publicidad institucional es que no puede promover los logros de gestión alcanzados por los sujetos (art.4). No se pueden utilizar con fines propagandístico o de autobombo en ningún momento. Sin embargo esta prohibición cobra mayor importancia durante las campañas electorales¹⁵, pues en este caso tiene como objetivo evitar influir en el voto de los ciudadanos y garantizar la igualdad entre los diferentes partidos políticos, como se recoge en la Instrucción sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales que se realicen durante el proceso electoral de 1999¹⁶, la LCPI, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) y la Junta Electoral Central (JEC). Sin embargo la contradicción comienza en estas mismas regulaciones que indican que se permitirán campañas institucionales durante el periodo electoral siempre que sean de “información electoral” e “imprescindibles” para el interés público. Esto suscita controversias porque el término imprescindible puede ser extensivo a una campaña de prevención del SIDA o del medio ambiente. De otro lado, ninguna ley deja claro qué tipo de comunicación son los actos institucionales como las inauguraciones, colocación de primeras piedras, puesta en servicio de obras, etc. ¿comunicación o publicidad institucional?. De igual modo las leyes deberían ser más precisas para “realizar una regulación más completa, coherente y homogénea de las campañas institucionales, incluyendo todas sus formas de realización” (Gálvez, 2010, p. 79). A pesar de lo dicho hay numerosos casos de publicidad institucional de “autobombo” con lemas triunfalistas del tipo “1000 días de Gobierno” que alaba la labor del ejecutivo de la *Generalitat de Catalunya* en contra de una prohibición expresa de la LCPI (Español, 2010); “Andalucía: un esfuerzo común por la innovación” que la JEC suspendió hasta la finalización del proceso electoral o “Valencia la mar de bé” que fue suspendida por el Tribunal Constitucional por publicarse durante los comicios¹⁸.

4.2.2. Financiación y transparencia

Todas las campañas de publicidad institucional se financian con dinero público. La LPCI pone particular énfasis en la financiación de las campañas y crea una comisión de publicidad y comunicación encargada de elaborar un plan anual con todas las campañas institucionales previstas por la Administración General y un informe correspondiente a cada año para corroborar de forma transparente el gasto real ejecutado¹⁹ (art. 11-14 LCPI). El objeto es ser transparente en cuanto al gasto y a las adjudicaciones para evitar la malversación de fondos entre familiares o amigos. La Administración debe brindar al ciudadano el derecho a ser informado de las inversiones publicitarias realizadas a cargo del erario público. De hecho, en cada Informe se muestran las campañas realizadas con reflejo del coste económico, el mensaje prioritario, el adjudicatario y los medios en los que se ha difundido, aunque olvida elementos claves de la publicidad como la eficacia de la creatividad (Bator y Cialdini, 2000). La falta de transparencia es latente en las Comunidades Autónomas y en los Ayuntamientos donde la publicidad institucional es un negocio en el que se implican contratistas, gestoras, subcontratistas y cuyo gasto es difícil de contabilizar (Martínez, 2008; Barbería, 2008). De igual modo, los datos ofrecidos por los Ministerios son insuficientes porque no muestran los *rappels*²⁰ ni las campañas internacionales, las inversiones en los medios no convencionales ni la difusión en las radios y televisiones locales. Gastos que representan generalmente el 51% de la publicidad institucional (Barbería, 2008). Tampoco muestran la eficacia de tales campañas en términos reales ni cuantitativos.

4.2.3. Interés público

Las campañas de publicidad institucional debe responder a un interés público o general. Esto indica que los asuntos abordados deben beneficiar a una gran parte de la ciudadanía. El beneficio de las campañas institucionales debe ser proporcional al interés general. Por ello las materias tratadas son de índole social, legal, y laboral (Shanahan y Hopkins, 2007). Sin embargo, este concepto “interés general” ha sido duramente criticado por diferentes corrientes filosóficas por ser una herramienta más para justificar sus actos (Benabent, 2010). Otros autores del área de la comunicación ponen en tela de juicio la actuación del Estado anunciante que cada vez más se parece a la empresa privada e incluso le reprochan a la Administración que desatiende sus responsabilidades y las delegan a las entidades privadas que difunden mensajes sobre aspectos ecológicos, benéficos, humanitarios (Alvarado y Andrés, 2005: 4). E incluso insisten en que el objetivo reside en “vender los logros supuestos o reales de los Gobiernos bajo la coartada del interés ciudadano” (Barbería, 2008: 43).

5. Conclusiones

La publicidad institucional de las Administraciones Públicas hace público un mensaje caracterizado por ser al unísono informativo y persuasivo. Esto puede conllevar en ocasiones a que los Gobiernos “de turno” se aprovechen de esta comunicación en su propio beneficio y que haya poca transparencia en el gasto publicitario. A pesar de los intentos de promulgar una ley de carácter estatal como la LCPI, así como, la existencia de numerosas normas autonómicas muestra una desorganizada y desflecada regulación jurídica de la publicidad institucional. Entendemos que debería replantearse una nueva regulación jurídica más uniforme que muestre unos límites claros entre información y publicidad, entre actos comunicacionales -como la inauguración de un edificio público- y las campañas de publicidad institucional, así como que muestre claramente qué campañas de publicidad institucional pueden difundirse durante el periodo electoral y cuáles no, además de lo indicado por la JCE. Asimismo, debería exigirse que se explicase de forma más detallada el gasto real con indicación de los descuentos aplicados, en definitiva, la inversión efectiva de estas campañas. Así como la necesidad de realizar un seguimiento *a posteriori* para identificar la eficacia de dichas campañas. Y, finalmente, debería intentar definir aquellos conceptos jurídicos difusos que crean una preocupante inseguridad jurídica, como el interés general. 

Notas al pie

¹ Ad Council es una organización privada sin ánimo de lucro que desarrolla desde el siglo pasado campañas institucionales para la Administración como para empresas privadas. Trabaja con un equipo compuesto por profesionales de diferentes ámbitos como publicistas, periodistas, empresarios, medios, entre otros, que de forma voluntaria participan en las campañas de concienciación social. Además es la primera entidad que acuñó por primera vez el término publicidad de servicio público (*public service advertising*), véase <http://www.adcouncil.org/>

² Desde 1947 la Oficina Central de Información (COI) es el centro de información del Gobierno británico con los ciudadanos. Trabaja conjuntamente con organismos públicos para comunicarse con sus públicos en asuntos de interés social a través de estrategias comunicacionales entre ellas campañas de publicidad, véase en <http://coi.gov.uk>

³ Véase <http://www.la-moncloa.es/CPCI/index.htm>

⁴ Véase a modo de ejemplo la STSJ Castilla-La Mancha núm. 531/2004, STSJ Comunitat Valenciana núm. 1773/2004, STSJ Extremadura núm. 1396/2004, STSJ Comunitat Valenciana núm. 801/2004, STSJ Comunitat Valenciana núm. 1773/2004, STSJ Extremadura núm. 1396/2004 entre otras. Véase, STS 9 octubre 2006 y ATS de 6 julio 2006.

⁵ Actual lema de la Comunidad de Madrid.

⁶ Ley 7/1995, de 6 de noviembre, Reguladora de la Publicidad Institucional.

⁷ Ley 16/2003, de 24 de marzo, sobre Publicidad Institucional.

⁸ Ley 6/2006, de 20 de junio, de Comunicación y Publicidad Institucionales.

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

¹⁰ Ley 4/2009, de 28 de mayo, de publicidad institucional de Castilla y León.

¹¹ Ley 18/2000, de 29 de diciembre, por la que se regula la Publicidad Institucional.

¹² Ley 7/2003, de 20 de marzo, de publicidad institucional de la Comunidad Valenciana.

¹³ Esta norma es la única que hace referencia las campañas institucionales de carácter general en período electoral que dice en su artículo 21.3 "las Administraciones públicas de Navarra no podrán realizar inauguraciones, ni colocación de primeras piedras durante los treinta días naturales anteriores al día en que se celebren las elecciones" frente al resto de las normas jurídicas que hacen caso omiso a este aspecto fundamental (Cf. Gálvez, 2010: 78).

¹⁴ Aunque, la ley deja la puerta abierta a que durante de este período pueda difundirse campañas de publicidad institucional si ésta es de carácter informativa y si es de interés público. Excepciones expresadas en la LPci (art. 10), la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen electoral General (art. 50.1) y en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre la regulación de las distintas modalidades de referéndum (Martínez, 2010).

¹⁵ El período electoral debe entenderse como el comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el día mismo de la votación como el artículo 53 de la LOREG.

¹⁶ Vid. el Boletín Oficial del Estado núm. 122/1999, de 16 de septiembre, así como el 233/1999, de 29 de septiembre.

¹⁷ Vid. el Boletín de las Cortes Generales, 20 de noviembre de 2006, n. 317 en el que la Junta Central Electoral ordenó la suspensión de la campaña hasta finalizarse el proceso electoral.

¹⁸ Vid. Sentencia Tribunal Constitucional, sentencia núm. 197/1988, de 24 de octubre.

¹⁹ Véase <http://www.la-moncloa.es/CPCI/index.htm>

²⁰ Los *rappel* son los descuentos por volumen de cantidad realizado por el medio al anunciante anualmente que pueden conseguir.

Publicidad Institucional de las Administraciones Públicas: marco jurídico y controversias

Esther Martínez Pastor

Bibliografía / Bibliography

- Barbería, José Luis. "¿Una campaña encubierta con el dinero de todos?". *El País*, Marzo 5.
- Barranco, Javier. *Marketing político*. Madrid: ESIC, 2003.
- Benabent, Manuel. "El interés general en la filosofía política: un concepto ético y normativo necesario para la planificación territorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 2010, no 53, pp. 121-146.
- Bator, R; Cialdini, Robert. "The Application of Persuasion Theory to the Development Of Effective Proenvironmental Public Service Announcements". *Journal of Social Issues*, Vol. 56, no 3, 2000, pp. 527-541.
- Caro, Antonio. "De la propaganda a la publicidad". *Pensar la Publicidad*, 2008, no 2, pp. 9-12.
- Carrillo-Durán, M.-Victoria; Nuño-Moral, M.-Victoria. "La documentación en la evaluación y gestión de la imagen corporativa". *El profesional de la información*, Vol. 19, no 2, 2010, pp. 123-132.
- Fernández de la Vega, M^a.Teresa. "Intervención de la Vicepresidenta primera del Gobierno en el debate del dictamen de Comisión del proyecto de ley de publicidad y comunicación institucional". *Ministerio de la Presidencia*. Madrid, 2005.
- Gálvez, Luis. "El régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria". *Anuario de derecho parlamentario*, 2010, no 24, pp. 63-80.
- García López, Marcial. *Publicidad institucional: el estado anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga, 2001.
- Martínez, Esther. *Los mensajes publicitarios analizados desde la comunicación y el derecho*. Madrid: Universitas, 2010.
- Martínez, Esther. "Transparencia en la publicidad institucional de la administración pública". *El Derecho de Acceso a la Información Pública*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008, pp. 285-295.
- Moreu, Elisa. *La administración anunciante: régimen jurídico de la publicidad institucional*. Navarra: Aranzadi, 2005.
- Orenes, Carlos. "La publicidad institucional en el periodo electoral". *Actualidad jurídica Aranzadi*, 2007, no 735, pp. 10-13.
- Rolando, Stefano. *La comunicazione pubblica in Italia*. Milán: Editrice Bibliografica, 1995.
- Salerno, Antonella. *El régimen jurídico de la publicidad institucional de las administraciones públicas*. Director Martín- Retollo Baquer, Lorenzo. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2003.
- Santaella, Manuel. *Derecho de la publicidad*. Madrid: Thomson, 2003.
- Shanahan, Kevin y Hopkins, Christopher. "Truths, Half-Truths, and Deception: Perceived Social Responsibility and Intent to Donate for a Nonprofit Using Implicature, Truth, and Duplicity in Print Advertising". *Journal of Advertising*, Vol. 36, no 2 Summer, 2007, pp. 33-48.

Webografía / Webography

- Ad Concil [Consulta:05 mazo 2011]. <<http://www.adcouncil.org/>>
- Alvarado, M^a Cruz y De Andrés del Campo, Susana. "El Estado: ¿anunciante social?". Telos [en línea]. 2005, no 64. [Consulta: 12 abril 2011]. <<http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=3&rev=64.htm>>
- Benavides, Juan. "Qué pasa en España con las marcas y la publicidad en el ámbito de la comunicación institucional". *Revista Icono14* [en línea], 2010, Julio, Vol. 2. pp. 72-89.
- Cortés, Alfonso. "La publicidad institucional en España. una década en perspectiva". *Razón y palabra* [en línea], 2011, no 75. [Consulta: 24 abril 2011]. <http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/varia2parte/17_Cortes_V75.pdf>
- Español, Cristina. "Anulación de la campaña publicitaria:1000 días de Gobierno", que enaltece la labor del ejecutivo de la Generalidad en contra de una prohibición expresa de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación institucional (STS de 14 de junio de 2010)". *Cuadernos Críticos del Derecho* [en línea], 2010, no 1, pp. 59-75. [Consulta: 11 abril 2011]. <http://www.liberlex.com/archivos/publicidad%20institucional_laudatoria.pdf>
- La Moncloa, Informes de Publicidad y Comunicación Institucional del Ministerio de la Presidencia [en línea], 2007, 2008, 2009.

[Consulta: 02 abril 2011].

<<http://www.lamoncloa.gob.es/CPCI/PlanesEInformes.htm>>

Martínez, Esther y Vizcaíno, Ricardo. "Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: régimen jurídico". *Revista Latina de Comunicación Social* [en línea], no 63, pp.90-98. [Consulta: 01 mayo 2011].

<http://www.ull.es/publicaciones/latina/_2008/10_Fuenlabrada/Vizcaino_y_Martinez.html>

Medio Público Consultores de comunicación y publicidad de interés público. *Informe Publicidad Sector Público* [en línea], 2008. [Consulta: 18 abril 2011].

<<http://mediopublico.com>>

Oficina Central de Información (COI) <http://coi.gov.uk>

Verdú, Yolanda. *Claro como el agua*. AUC [en línea], 2008.

<http://www.auc.es/Documentos/Colaboraciones/Colaboraciones%20-%20Claro%20como%20el%20agua.pdf>