

## **CRITERIOS INTERPRETATIVOS E INDICADORES SOBRE REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL**

Las Administraciones Públicas se comunican con la ciudadanía de distintas maneras en el ejercicio de su actividad. Uno de los medios utilizados es el mensaje publicitario a través de la denominada publicidad institucional, concebida como una forma de comunicación pública al servicio de la Administración, que utiliza las técnicas de la comunicación comercial para difundir sus mensajes.

En la comunidad autónoma andaluza, la publicidad institucional se rige por la Ley 6/2005, de 8 de abril, que regula la Actividad Publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía (Ley 6/2005) y por las prohibiciones establecidas, con carácter básico, en el artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

La principal controversia que suscita la publicidad institucional es su utilización como instrumento propagandístico o electoralista del gobierno y del partido o de los partidos que lo sustentan. Como se establece en la Exposición de Motivos de la Ley estatal, 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 la población los servicios que presta y las actividades que desarrolla, facilitarles el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de la ciudadanía, desligando la opinión política de la información veraz y neutral sobre las políticas públicas y garantizando el buen uso de los fondos públicos.

El Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) tiene la función de velar para que la publicidad institucional que se desarrolla a través de los medios de comunicación sujetos a su ámbito de competencia respeten los objetivos y prohibiciones que estable la legislación. De acuerdo con lo establecido en el artículo 61.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, ante cualquier actividad de publicidad institucional que vulnere la legislación, el Consejo debe efectuar un requerimiento de cese que debe atender el prestador del servicio. De no hacerlo, puede incurrir en una infracción grave, que la legislación audiovisual sanciona con multa de 100.001 hasta 500.000 euros para servicios de comunicación audiovisual televisiva.

La experiencia ha demostrado la necesidad de adoptar criterios interpretativos sobre la forma y condiciones en las que se han de producir las emisiones de publicidad institucional; precisando y aclarando la regulación -de acuerdo con los pronunciamientos jurisprudenciales- para otorgar una mayor seguridad jurídica a los prestadores de servicios audiovisuales, anunciantes y administraciones públicas que desarrollan campañas publicitarias de carácter institucional.

A continuación, se establecen los elementos que configuran la publicidad institucional: la naturaleza pública del emisor, los objetivos de interés público del mensaje, el contexto de mensaje y las prohibiciones legales y se precisan los indicadores que permiten determinar la posible ilicitud del mensaje.



## **EMISOR DE LA PUBLICIDAD INSTITUCIONAL**

La publicidad ha de ser generada por una Administración, entendida en un sentido amplio. En concreto, la Ley 6/2005 es aplicable a las actividades publicitarias que desarrollen la Junta de Andalucía y las Administraciones locales andaluzas, así como los organismos, entidades de Derecho público y sociedades mercantiles vinculadas o dependientes de aquéllas, participadas mayoritariamente de forma directa o indirecta, que no sean de carácter industrial o comercial.

### **I. OBJETIVO DEL MENSAJE**

EL objetivo del mensaje o los efectos comunicativos que persigue el anuncio o la campaña publicitaria es el elemento esencial para determinar si se trata de un supuesto de publicidad permitida o lícita.

El mensaje emitido por la Administración debe estar relacionado con los asuntos públicos y con el interés general. Los poderes públicos deben informar a los ciudadanos de los servicios públicos que prestan y de todos aquellos extremos que sean necesarios para que ejerzan sus derechos y cumplan sus deberes. Ahora bien, esa actividad ha de ser *puramente informativa*, desprovista de todo matiz elogioso, de alabanza o enfatizador de la acciones del gobierno responsable de la publicidad.

El análisis del contenido, forma y contexto del mensaje determinará si está desprovisto de ese tono laudatorio o partidista del que debe carecer la publicidad realizada por la Administración Pública.

El art. 3 de la Ley 6/2005 concreta los objetivos que debe perseguir toda actividad publicitaria de la Administraciones Públicas, que debe limitarse a:

- Promover valores y conductas que consoliden la democracia, la libertad, la convivencia y la solidaridad.
- Implicar a la ciudadanía andaluza en el objetivo de lograr una sociedad cohesionada y avanzada en cuanto a conciencia cívica y progreso económico y social.
- Informar a los ciudadanos de sus derechos y obligaciones.
- Promover el ejercicio de derechos o el cumplimiento de deberes en condiciones de igualdad.
- Fomentar actitudes y comportamiento de los ciudadanos en relación a bienes o servicios públicos de carácter educativo, cultural, social, sanitario, de fomento de empleo u otros de análoga naturaleza.
- Favorecer la existencia de hábitos saludables, individual o colectivamente.
- Difundir la imagen de Andalucía o del ámbito de cada Administración con fines de promoción turística.



- Informar sobre la existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas.
- Informar, con carácter general, sobre los proyectos y resultados en la gestión pública.

Esta actividad publicitaria debe además desarrollarse de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 4 de la Ley andaluza, entre los que se señala los de igualdad, objetividad, veracidad e imparcialidad.

## **II. EL MENSAJE**

El análisis del contenido y forma del mensaje, valorando todas las circunstancias concurrentes desde una perspectiva comunicacional, constituye el elemento fundamental para determinar si el caso concreto se sitúa de lleno en el ámbito de las prohibiciones legales. Se entiende como mensaje el conjunto de palabras, esquemas, imágenes y sonidos que pretende transmitir el objetivo de comunicación. Su contenido se ve afectado por el contexto, por los anteriores o posteriores mensajes, el espacio, el tiempo y las circunstancias en el que se produce la comunicación.

## **III. LIMITACIONES Y PROHIBICIONES**

A).- La ley establece limitaciones y prohibiciones vinculadas al contenido de los mensajes

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

- Que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por la entidad pública.
- Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.
- Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.
- Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.
- Que induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social

B) Se excluyen de la modalidad de la publicidad institucional las campañas de carácter comercial y legal.

La Ley no será de aplicación a las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil. Tampoco a 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.

C) Se prohíbe que se realicen campañas institucionales en periodo electoral y durante el referéndum. Es decir, durante el tiempo entendido entre la convocatoria de las elecciones hasta el mismo día de la votación, si bien la ley deja la puerta abierta a que durante este periodo puedan difundirse campañas de publicidad institucional de carácter estrictamente informativo y de interés público.

#### **IV. MENSAJES SUSCEPTIBLES DE SER PUBLICITADOS**

Teniendo en cuenta la definición de publicidad institucional, los objetivos del mensaje y las prohibiciones, las campañas institucionales de publicidad deben ceñirse a las seis materias que, a continuación se relacionan. Sólo a modo de ejemplo, se han incluido diferentes casos, sin que deba entenderse que son limitativos ya que no es posible incluir la variedad de campañas publicitarias institucionales que podrían difundirse:

1. Promoción de la difusión y el conocimiento de los valores y principios constitucionales y estatutarios.
2. Promoción e información en materia de derechos y deberes de la ciudadanía en condiciones de igualdad (empleo, prestaciones de desempleo, violencia de género, fiscalidad, cooperación, servicio exterior, administración electrónica, existencia, composición y funcionamiento de las instituciones públicas, procesos electorales.)
  - a. Campañas destinadas a informar sobre el ejercicio del derecho al voto.
  - b. Campañas destinadas a facilitar a los ciudadanos el cumplimiento voluntario de sus obligaciones fiscales y el pago de sus impuestos.
  - c. Campaña destinada a dar a conocer determinada normativa.
3. Promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno (seguridad vial, alimentación, consumo responsable de agua, salud y hábitos de vida saludables).
  - a. Difundir las conductas de riesgo relacionadas con la conducción y promover los comportamientos y conductas seguras entre todos los usuarios de las vías públicas.
  - b. Ahorro energético y conservación del medio ambiente.
4. Promoción del turismo, la cultura y la educación (información sobre exposiciones y museos, promoción del cine andaluz, actividades culturales, concienciación del hábito de la lectura, difusión de la imagen de Andalucía, promoción de universidades y becas).
  - a. Difusión y comunicación de las exposiciones y actividades culturales
  - b. Información práctica para estudiantes sobre becas.



5. Conocimiento por parte de la ciudadanía de las infraestructuras, medios de transporte público existentes y nuevas tecnologías (información sobre transporte público e infraestructuras, servicio ferroviario y puesta en marcha de nuevas líneas ferroviarias, aeropuertos, puertos, abastecimiento y saneamiento y depuración de aguas).
  - a. Informar a los usuarios de la puesta en servicio de un tramo de autovía o de servicio ferroviario.
  - b. Informar a los usuarios y vecinos de un puerto o aeropuerto de la puesta en marcha de nueva infraestructura.
  - c. Campaña destinada a informar acerca del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias de la Unión Europea para recibir estos fondos, con objeto de dar a conocer los mismos y la política de cohesión a los beneficiarios y al público en general.
6. Apoyo al desarrollo de las nuevas tecnologías. Dar a conocer las ventajas del comercio electrónico, fomento de la utilización del negocio y comercio electrónicos; fomento del incremento y mejora de la oferta de productos y servicios online; fomento de la competencia mediática.

## **V. INDICADORES**

El Consejo establece los siguientes indicadores de análisis del contenido, forma y contexto del mensaje para determinar si la publicidad institucional no respeta las prohibiciones legales:

1.- Cuándo prevalece el tono laudatorio o partidista sobre el puramente informativo. En este sentido, esta finalidad debe ser sustancialmente relevante, constituyendo el núcleo o razón de ser del anuncio y no una connotación meramente accesorio.

- En el análisis del contenido, forma y contexto del mensaje se valorará la presentación de imágenes de construcciones e infraestructuras u otros logros por parte de la Administración, focalización de imágenes en líderes políticos, la reiteración en la presentación de los mensajes y la utilización de tonos elogiosos hacia instituciones y personas.
- Se valorará la relación del mensaje publicitario con el contexto comunicativo en el que se inserta con el fin de determinar si el marco en el que se desarrolla el anuncio condiciona el mensaje para sugerir o incitar a una toma de partido de carácter político.

2.- Que manifiestamente menoscaben, obstaculicen o perturben las políticas públicas o cualquier actuación legítimamente realizada por otro poder público en el ejercicio de sus competencias.

3.- Que incluyan mensajes discriminatorios, sexistas o contrarios a los principios, valores y derechos constitucionales.



4.- Que inciten, de forma directa o indirecta, a la violencia o a comportamientos contrarios al ordenamiento jurídico.

5.- Que induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social.

6.- Se tendrá en cuenta el posible uso de técnicas subliminales que induzcan a confusión con las siglas , símbolos, ideas o expresiones.



## ANEXO: ACUERDOS DEL CAA EN RELACIÓN A EMISIONES DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

<b>AÑO</b>	<b>ACUERDO</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>ENLACE</b>
2007	RESOLUCIÓN	Resolución 16/2007 sobre falta de pluralismo político y emisión de publicidad institucional en Onda Cádiz Televisión	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2013	DECISIÓN	Decisión 33/2013 por la que se requiere a Una Bahía Cádiz el cese de comunicaciones institucionales que publicitan logros de gestión	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2013	DECISIÓN	Decisión 34/2013 por la que se requiere a Una Bahía Algeciras el cese de las comunicaciones institucionales que publicitan logros de gestión	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2013	RESOLUCIÓN	Resolución 13/2013 sobre la emisión de una campaña publicitaria de la Agencia IDEA en Canal Sur TV	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2013	RESOLUCIÓN	Resolución 7/2013 por la que se requiere a Onda Cádiz el cese de las comunicaciones institucionales que publicitan logros de gestión	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2014	DECISIÓN	Decisión 48/2014 sobre la emisión de publicidad institucional que destaca logros de gestión de la Junta de Andalucía en Onda Luz Cádiz	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2014	DECISIÓN	Decisión 49/2014 por la que se requiere el cese de comunicaciones institucionales que publicitan logros de gestión del Ayuntamiento de Marbella en el prestador público RTVM Marbella	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2014	DECISIÓN	Decisión 78/2014 por la que se requiere el cese de comunicaciones institucionales que publicitan logros de gestión de la Junta de Andalucía en 8 TV El Puerto	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2014	RESOLUCIÓN	Resolución 9/2014 referida a una campaña radiofónica de publicidad institucional de la Diputación Provincial de Almería	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 10/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional del Ayuntamiento de Estepona en el prestador público Canal 43	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 15/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional del Ayuntamiento en Fuengirola TV	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 16/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional del Ayuntamiento de San Roque en el prestador privado TV Campo de Gibraltar	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 17/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional de la Junta de Andalucía en 8 TV	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 18/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional del Ayuntamiento de Alhaurín de la Torre en Torrevisión	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 19/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional del Ayuntamiento de Torremolinos en Torrevisión	<a href="#">ENLACE WEB</a>



<b>AÑO</b>	<b>ACUERDO</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>ENLACE</b>
2015	DECISIÓN	Decisión 20/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional del Ayuntamiento de Almería en el prestador público InterAlmería	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 21/2015 sobre las emisiones de publicidad institucional del Ayuntamiento de Cádiz en Onda Cádiz	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	DECISIÓN	Decisión 45/2015 por la que se requiere el cese de comunicaciones institucionales que publicitan logros de gestión del Ayuntamiento de San Roque en TV Campo de Gibraltar	<a href="#">ENLACE WEB</a>
2015	RESOLUCIÓN	Resolución 2/15 por la que se requiere el cese de publicidad institucional de la Junta de Andalucía en 8TV Cádiz	<a href="#">ENLACE WEB</a>

