

COMISIÓN DE ÉTICA PÚBLICA

ASUNTO 8/2014

ACUERDO ADOPTADO EN RELACIÓN CON LA CUESTIÓN PLANTEADA A LA COMISIÓN DE ÉTICA PÚBLICA POR EL SEÑOR (...), DIRECTOR DE COMUNICACIÓN DE LEHENDAKARITZA Y PRESIDENTE DE LA COMISIÓN INTERDEPARTAMENTAL DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL PREVISTA EN EL ART. 12 DE LA LEY 6/2010, DE 23 DE DICIEMBRE, DE PUBLICIDAD Y COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DE EUSKADI, SOBRE DIVERSOS ASPECTOS DE LA ACTIVIDAD PUBLICITARIA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO VASCO

1.- Mediante escrito fechado a 7 de julio de 2014, el señor (...), Director de Comunicación de Lehendakaritza y Presidente de la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional (en adelante CIPI) prevista en el art.12 de la Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de Euskadi (en adelante LPCIE), formula a esta Comisión de Ética Pública (en adelante CEP) cuatro consultas relacionadas con diferentes aspectos de la práctica publicitaria y comunicativa que viene desarrollando la Administración General de la CAPV.

2.- La consulta se formula, según se explicita en la parte introductoria del escrito en cuestión, como consecuencia de que, “recientemente, algunos Grupos Parlamentarios han puesto en cuestión la ética de algunas prácticas relacionadas con ciertos tipos de iniciativas desarrolladas por los medios de comunicación y patrocinadas por el Gobierno, que ha realizado el Gobierno Vasco (así como otras instituciones públicas) a lo largo de su historia”. Un cuestionamiento –se añade en el escrito- que “ha dado origen a un intenso debate parlamentario” y, en torno al cual, se solicita la intervención de esta CEP.

3.- Tras una puntual exposición sobre la tipología de técnicas y medios que “habitualmente” utilizan las administraciones públicas “para llegar a la ciudadanía a través de la publicidad pagada en los medios de comunicación” -dentro de la cual se distingue entre los **anuncios oficiales**, las **esquelas** y las **campañas de publicidad**, por un lado, que se caracterizan porque son fruto de la iniciativa de la propia administración, y los **patrocinios**, por otro, que se diferencian de los anteriores por el hecho de que son “los medios de comunicación [los que] ofrecen al Gobierno” una propuesta publicitaria que el Ejecutivo “estudia, analiza y resuelve”- el escrito en cuestión constata la existencia de una laguna legal en la regulación autonómica vigente en materia de publicidad institucional, derivada del hecho de que, al redactar la LPCIE, el legislador “no contempló la existencia de todas las fórmulas publicitarias o de patrocinio que existen y utilizamos los responsables de comunicación en las instituciones públicas”.

4.- Más concretamente, el señor (...) señala que en la citada norma, que se circunscribe a la regulación de “las campañas institucionales de publicidad y [de las] campañas institucionales de comunicación [...] no se regulan, ni patrocinios, convenios, anuncios oficiales, esquelas u otras formas de colaboración con los medios de comunicación”.

5.- Como consecuencia de ello -se agrega en el escrito- la CIPI del Gobierno Vasco tan sólo ha recibido, analizado y aprobado “campañas institucionales de publicidad en los términos que establece la ley”. Por el contrario, no han sido sometidos a su consideración “ni los convenios, ni los anuncios oficiales, ni las esquelas, ni los patrocinios”. El señor (...) precisa a este respecto que “ninguno de estos instrumentos se ha detallado hasta ahora y desde el año en que se aprobó la Ley de Publicidad del 2010, en la Memoria anual de publicidad, tampoco se han previsto en el Plan de publicidad que se envía cada año al Parlamento y los patrocinios no se han planteado en la Comisión Interdepartamental de Publicidad”.

6.- Sobre los presupuestos sumariamente descritos en los números precedentes, el señor (...) formula cuatro consultas concretas, relacionadas con otros tantos aspectos de la práctica publicitaria institucional del Gobierno Vasco, que tienen que ver, según se especifica en su escrito, con la necesidad de cubrir las lagunas normativas de la LPCIE y el cuestionamiento, en sede parlamentaria, de -al menos una parte de- la actividad publicitaria y comunicativa que se ha venido desarrollando desde su entrada en vigor.

7.- En primer lugar, el consultante pregunta cómo cree esta CEP que “debiera actuarse en consonancia con la ética pública en relación con esta cuestión”. Y al hilo de este asunto, somete a nuestra consideración la posibilidad de “someter al control de la CIPI, todas las actuaciones, tanto Campañas institucionales de publicidad como patrocinios puntuales”, recabando el dictamen de esta Comisión, en torno a la propuesta de incluir “en todos los contratos, patrocinios y convenios, la obligatoriedad de incluir al Gobierno como patrocinador”.

8.- En segundo término, el señor (...) solicita, también, la opinión de esta CEP, en relación con la decisión -ya adoptada por la CIPI- de incluir en la memoria anual de publicidad correspondiente a 2013, “todas las campañas publicitarias institucionales así como también los anuncios oficiales, convenios y los patrocinios”. Aunque ello no es legalmente obligatorio –precisa el escrito-, se ha acordado hacerlo así, “en aras a cumplir con el compromiso de este Gobierno con la transparencia y para que los Grupos Parlamentarios de la oposición puedan tener acceso a toda la información referida a la publicidad y puedan llevar a cabo su labor de control a este Ejecutivo”. En relación, asimismo, con la obligación de rendir cuentas ante el Parlamento vasco de la actividad publicitaria y comunicativa llevada a cabo por el Gobierno, el consultante desea conocer la opinión de esta Comisión en torno a la idoneidad ética de remitir al legislativo “toda la información correspondiente a los gastos de publicidad con una periodicidad cuatrimestral”.

9.- La consulta que nos ocupa, incide asimismo en el ámbito de la contratación de la publicidad. Tras dejar patente que “ninguna de las personas que nos encargamos de la publicidad en los Departamentos y que formamos parte de la Comisión Interdepartamental de Publicidad hemos trabajado o mantenido relación contractual alguna, en los últimos quince años, con alguno de los medios” sobre los que han versado las denuncias de “favoritismo”, y recordar, a renglón seguido, que en la memoria correspondiente a 2013 “constan patrocinios con los principales medios de comunicación de Euskadi y no sólo” con los citados en dichas denuncias, el señor (...) desea conocer el juicio de esta Comisión en torno a la propuesta de que “aquellas personas del Gobierno con responsabilidades en la contratación de publicidad que hayan trabajado anteriormente en algún medio de comunicación, deberían abstenerse de intervenir en procesos de adjudicación de campañas publicitarias o patrocinios con los citados medios en los que hayan tenido una previa relación laboral”.

10.- En fin, el alto cargo que suscribe la consulta, pregunta si “dadas las lagunas” existentes en la LPCIE, esta CEP considera oportuno “desarrollar la ley a través de una norma de la Comisión Interdepartamental de Publicidad que concrete el reparto en los medios de comunicación de las inserciones publicitarias”, así como “regular los criterios sobre los que se tiene que establecer los objetivos de reparto publicitario entre los medios de comunicación, en términos de audiencias, precios y objetivos publicitarios”.

11.- De acuerdo con lo previsto en los apartados 16.3 y 16.3, inciso primero, del Código Ético y de Conducta aprobado por el Gobierno Vasco el 28 de mayo de 2013 (en adelante CEC), la CEP, reunida en la sede central del Gobierno Vasco el 19 de septiembre de 2014, ha adoptado el siguiente

ACUERDO:

I.- ANTECEDENTES

1.- El CEC, aprobado por el Consejo de Gobierno Vasco el 28 de mayo de 2013, nace del propósito de recuperar el sentido ético de la política y de la apuesta por restablecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

A tal efecto, el citado Código identifica las conductas, actitudes y comportamientos exigibles a los cargos públicos y asimilados que forman parte de la alta dirección ejecutiva del Gobierno Vasco, con objeto de que sus acciones, tanto públicas como privadas, se mantengan en consonancia con los valores, principios y estándares de conducta previamente fijados en el

mismo. Todo ello, con el fin último de promover la integridad y la ejemplaridad, salvaguardando la imagen institucional del Gobierno, reforzando su eficiencia y evitando que la confianza de la ciudadanía en sus instituciones sufra menoscabo alguno.

2.- El CEC se articula en torno a cinco valores básicos –la Integridad, la Excelencia, el Alineamiento entre la Política y la Gestión, el Liderazgo y la Innovación- y seis principios esenciales: la Imparcialidad y Objetividad, la Responsabilidad por la Gestión, la Transparencia y Gobierno Abierto, la Honestidad y Desinterés subjetivo, el Respeto y la Ejemplaridad.

En este marco de valores y principios, el Código incorpora un amplio catálogo de conductas, actitudes y comportamientos, que constituyen el parámetro de referencia con el que ha de operar esta CEP para dar respuesta a las cuestiones y dilemas éticos que puedan someter a su consideración, tanto los cargos públicos y asimilados voluntariamente adheridos al mismo, como terceras personas sinceramente interesadas en el efectivo cumplimiento de sus previsiones.

3.- A tal efecto, el apartado 16.3 del Código establece en su inciso primero que la CEP, “será el órgano competente para recibir las observaciones, consultas y sugerencias, así como el procedimiento para llevar a cabo esas propuestas de adaptación de las previsiones establecidas en el presente Código”. A su vez, el punto cuarto de ese mismo apartado señala que la Comisión se ocupará de “resolver las consultas formuladas por cargos públicos y asimilados [...] en relación con la aplicación del Código Ético y de Conducta”

II.- CUESTIÓN SOMETIDA A LA CONSIDERACIÓN DE LA CEP

1.- El alto cargo que ha planteado la consulta que nos ocupa, parte de la constatación de que, cuando aprobó la LPCIE, el legislador vasco “no contempló la existencia de todas las fórmulas publicitarias o de patrocinio que existen y utilizamos los responsables de comunicación en las instituciones públicas”. Y a raíz de esa laguna legal -argumenta- han arraigado unas prácticas en el ámbito de la publicidad institucional que, ahora, tres años y medio después de su entrada en vigor, están siendo cuestionadas por los grupos parlamentarios del Parlamento vasco. Las prácticas administrativas que han tomado cuerpo al amparo de la citada laguna, según se infiere del escrito por el que se formula la consulta, se manifiestan básicamente en tres ámbitos:

a) Como sólo las campañas de publicidad están jurídicamente obligadas a identificarse como tales (art. 5.4. de la LPCIE), no siempre se observa esta pauta en los “patrocinios, convenios, anuncios oficiales, esquelos u otras formas de colaboración con los medios de comunicación”.

b) Como no viene expresamente exigido por la LPCIE, no se han sometido a la consideración de la CIPI, “ni los convenios, ni los anuncios oficiales, ni las esquelas, ni los patrocinios”. Tan sólo se han “presentado, analizado y aprobado [...] las campañas institucionales de publicidad en los términos que establece la ley”.

c) Como tampoco es preceptivo con arreglo a la LPCIE, “ni los convenios, ni los anuncios oficiales, ni las esquelas, ni los patrocinios [...] se han detallado hasta ahora y desde el año en que se aprobó la Ley de Publicidad de 2010, en la Memoria anual de publicidad” y “en el Plan de publicidad que se envía cada año al Parlamento”.

2.- No corresponde a esta CEP emitir juicios en torno a la legalidad de la actuación administrativa. La función que tiene encomendada consiste en dictaminar sobre la observancia del CEC por parte de los cargos públicos y asimilados que han formalizado su voluntaria adhesión al mismo. Serán, pues, los jueces y tribunales los que, en su caso, resuelvan sobre la adecuación al ordenamiento jurídico de las actuaciones llevadas a cabo por los cargos públicos del Gobierno Vasco, con independencia de lo que pueda acordar esta Comisión a propósito de la conformidad de dichas actuaciones con las previsiones del CEC.

3.- Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que el cumplimiento de la ley constituya algo ajeno a la conducta ética de los cargos públicos y, por tanto, un factor irrelevante para el adecuado desempeño de la tarea que esta Comisión tiene encomendada. Antes al contrario, la observancia de la ley constituye una regla ética básica, que todo cargo público ha de cumplir; una regla ética que, además -como se verá a lo largo del presente acuerdo- no sólo no es extraña al CEC, sino que se puede detectar, sin excesivo esfuerzo, entre sus mandatos.

4.- En efecto, muchas de las actitudes y conductas prescritas y/o prohibidas por el CEC, se definen por referencia a los estándares de comportamiento establecidos con carácter general por el ordenamiento jurídico. Es decir, en lugar de definir las autónomamente, el Código se remite a lo establecido en la ley, para perfilar las conductas que considera plausibles y/o censurables. Tal cosa ocurre, con ejemplo, con los apartados **5.2.2.** –sobre “aquellos supuestos [de rendición de cuentas que conlleven el cese] previstos legalmente”-; **5.2.3** –sobre el deber de información pública, que sólo se podrá restringir “cuando excepcionalmente así lo prevean las leyes”-; **6 punto 3** –sobre las ventajas en favor propio o de terceros “que no estén amparadas en el marco normativo vigente”-; **11.3** –sobre las obligaciones que “establezca la Ley” en relación con las “conductas relativas a potenciales conflictos de intereses”-; **11.3 punto 7** – sobre los conflictos de intereses que “la ley regulará” en relación con las actividades previas o posteriores a la condición de cargo público-; **13 punto 2** –sobre las restricciones que “prevean las leyes” a la obligatoria observancia del principio de transparencia-; **13 punto 4** – sobre el acceso de la ciudadanía a la Administración, “con las limitaciones que establezcan las leyes” y el respeto a los datos personales de carácter sensible que “se prevean en la legislación correspondiente”-; **14 punto 2** –sobre el desempeño de los cargos públicos “con dedicación

plena y exclusiva, en los términos recogidos en la legislación aplicable”-; **14 punto 7** – sobre “los supuestos previstos legalmente de discriminación positiva”.

5.- Pero es que, además, el acuerdo del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el CEC, que sirve a éste de exposición de motivos, deja patente que si no se incluye en sus diferentes apartados “referencia alguna a las obligaciones legales o normativas, esto es, al cumplimiento estricto de las exigencias derivadas del ordenamiento jurídico que, en su caso, deberán ser resaltadas en las leyes o reglamentos que se dicten al efecto”, no es porque los estándares éticos que se establecen en el Código no incluyan la obligación de cumplir las leyes, sino por todo lo contrario; porque esa inclusión es algo tan evidente, que “no se considera oportuno” insistir en ello. El propio texto precisa más adelante a este respecto que “se da por supuesto [...] que esas exigencias legales (así como las relativas al Derecho Penal o Sancionador) forman parte necesaria de las obligaciones y de los deberes legales del cargo público como responsable público y, en su caso, como ciudadano o ciudadana”.

6.- Según estas consideraciones, el CEC define un umbral de comportamiento ético, que presupone el cumplimiento de las leyes por parte de los altos cargos y asimilados del Gobierno Vasco. Y sobre esa plataforma básica, común al conjunto de los ciudadanos, perfila un conjunto de actitudes y conductas que pretenden ser más exigentes que las estrictamente derivadas de la legalidad. Configura, así, un *plus* ético, que no es jurídicamente exigible -en la medida en que no está expresamente recogido en la ley,- pero sí forma parte del compromiso político asumido por las personas que se adhieran al Código, de manera que su observancia pueda ser analizada, evaluada y, en su caso, dictaminada por esta CEP.

Este modelo de relación entre el requerimiento legal básico y la exigencia ética adicional o complementaria, aparece gráficamente reflejada en el apartado 13 punto 2 del CEC cuando, a propósito del principio de publicidad activa, establece que los cargos públicos que se han comprometido a observarlo, procurarán “no sólo cumplir las obligaciones legales, sino aportar un plus de transparencia a sus acciones y a las políticas o actividades de gestión de sus departamentos o entidades”.

7.- Así pues, cuando las conductas del CEC se definen por relación a lo establecido en la ley, como ocurre en los supuestos recogidos en el apartado 4, el estándar ético y el jurídico coinciden; cuando el estándar ético es más exigente que el definido en la ley, la observancia de aquél no exige el cumplimiento de esta, sino que lo presupone; y, en fin, si en algún supuesto concreto, se diera la circunstancia de que el umbral de exigencia formulado en el CEC se sitúa por debajo del legal, habría de imponerse éste, porque carecería de sentido una pauta ética que permitiera a los cargos públicos incumplir el ordenamiento jurídico.

8.- Como la primera cuestión que se plantea en la consulta que nos ocupa tiene que ver con el cumplimiento de la LPCIE, parece conveniente analizar -siquiera de una manera superficial y dejando patente, una vez más, que no es misión de esta CEP dictaminar sobre la legalidad de la

actuación administrativa- el marco jurídico vigente en el ámbito de la publicidad y la comunicación de las administraciones públicas, a fin de comprobar si las prácticas publicitarias a las que se refiere el escrito del señor (...), pueden encontrar amparo en la ley en una interpretación defendible del ordenamiento jurídico vigente en la materia. Porque sólo de esa manera cabría sostener que no se ha actuado ilegalmente a sabiendas y, en consecuencia, no se ha contravenido de forma consciente y deliberada la regla ética básica que exige al cargo público actuar con arreglo a la ley. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de lo que eventualmente pudieran resolver sobre este asunto los jueces y tribunales, en el hipotético supuesto de que el asunto que nos ocupa llegase a su conocimiento.

9.- La LPCIE está claramente inspirada en la Ley estatal 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (en adelante LE), cuyo esquema básico reproduce, copiando literalmente muchos de sus pasajes. Basa un superficial cotejo de ambas normas para verificar este extremo.

10.- Siguiendo la estela marcada por la norma de la que es tributaria, la LPCIE se articula en torno al concepto central de “campaña institucional”. Su artículo 1º establece al respecto que la ley tiene por objeto “establecer el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y comunicación”. Y en coherencia con esta previsión inicial, la norma dedica el grueso de su parte dispositiva a disciplinar las campañas institucionales de publicidad promovidas por las administraciones públicas incluidas en su ámbito de aplicación: define las campañas institucionales (art. 3), establece los requisitos que han de reunir (art. 4), fija las prohibiciones que han de respetar (art. 5), determina su accesibilidad (art. 6), configura las garantías de la ciudadanía con respecto a las mismas (art. 7), disciplina el modo de contratarlas (art. 9) y ordena el régimen lingüístico que deben observar (art. 10).

Toda la norma pivota, como se ve, en torno al eje conceptual básico de la “campaña institucional”. Hasta la CIPI centra el núcleo de sus funciones en la evaluación de las campañas institucionales (art. 12.2.c), la elaboración de un plan anual “en el que se incluirán las campañas institucionales que prevean desarrollar” (art. 13.1) y la elaboración de un informe anual “en el que se incluirán todas las campañas institucionales realizadas en el año anterior” (art. 12.2.d). Es más, la referencia a las acciones publicitarias y de comunicación que, por “no [estar] previstas en el plan anual”, deben ser preceptivamente informadas por la CIPI (art. 14), se define igualmente por referencia a la noción de “campaña”.

11.- No es esa, sin embargo, la tónica que preside las leyes autonómicas –anteriores y posteriores a la estatal- que disciplinan la publicidad y la comunicación institucional. La mayoría de ellas, no se limitan, como la vasca, a regular las “campañas” de carácter publicitario promovidas por las instituciones públicas, sino el hecho publicitario institucional en su conjunto. Un cometido más amplio y ambicioso, dado que, por muy holgada que sea la noción de “campaña” sobre la que opera la norma vasca, difícilmente podrá incluir actuaciones

puntuales que, lejos de proyectarse en el tiempo, se agotan en un acto único y aislado, máxime si, además, se trata de actuaciones no planificadas, ni susceptibles de planificación.

Para conocer el criterio expansivo con el que opera en este punto el grueso de las normas autonómicas, basta repasar los artículos que definen su objeto. La Ley catalana 18/2000, de 29 de diciembre (en adelante LC), tiene por objeto “regular la publicidad institucional dentro de la comunicación pública [...] mediante contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio” (art.1º). La Ley aragonesa 16/2003, de 24 de marzo (en adelante LA), persigue “establecer los principios generales por los cuales ha de regularse la publicidad institucional de las Administraciones Públicas de Aragón, a través de contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio” (art. 1º). La Ley andaluza 6/2005, de 8 de abril (en adelante LAn) define su objeto como el establecimiento de “los principios generales por los que debe regirse la actividad publicitaria de las Administraciones Públicas de Andalucía, que se lleven a cabo a través de contratos de publicidad, difusión publicitaria, creación publicitaria y patrocinio” (art. 1º). La Ley asturiana 6/2006, de 20 de junio (en adelante LAs) regula “la comunicación institucional promovida o contratada como campaña o fuera de ella”. La Ley castellanoleonésa 4/2009, de 28 de marzo (en adelante LCL), regula, también, “la publicidad institucional desarrollada” por los sujetos relacionados en su art. 1º, entendiéndose por publicidad (art. 2º) “aquella forma de comunicación pública realizada [...] a través de cualquier medio y utilizando soportes pagados o cedidos, con la finalidad de transmitir a los ciudadanos mensajes interés de público relacionados con sus objetivos y actividades”.

La Ley valenciana 7/2003, de 20 de marzo (en adelante LV) también define su objeto haciendo una referencia genérica “a la regulación de la publicidad institucional” (art. 1º), pero la propia norma acota a renglón seguido el concepto de publicidad institucional, definiendo a esta como la que realicen las instituciones, administraciones públicas y demás entes públicos de la Comunidad Valenciana “a través de campañas destinadas” a los fines que se relacionan en el art. 2º. Con lo que es la propia Ley la que, pese a su genérica proclamación inicial, reconduce su ámbito de aplicación material a las “campañas”. Ello no impide, sin embargo, que algunos de sus preceptos determinen expresamente que las normas aplicables a las campañas, han de aplicarse también a las acciones publicitarias que tengan lugar al margen de las mismas, lo que evidencia que, a juicio de sus redactores, hay vida publicitaria extramuros de las campañas propiamente dichas. Así, por ejemplo, la regla contenida en el artículo 6.2, que obliga a evitar, en la publicidad institucional ordinaria, la utilización de “medios de difusión incompatibles con la dignidad de la institución”, o que se asocien a posiciones o actividades “que violen o apoyen la violación de los valores constitucionales o los derechos humanos o promuevan o induzcan a la violencia, el racismo u otros comportamientos contrarios a la dignidad humana”, es expresamente reiterada por el artículo 8 en relación a la “publicidad mediante patrocinio”. Lo que denota que el legislador no sólo no asimila la “publicidad mediante patrocinio” a la

publicidad institucional que se realiza “a través de campañas”, sino que la diferencia expresamente de ésta.

12.- Mientras el grueso de las normas autonómicas vigentes en la materia definen su objeto a partir de una concepción integral de la publicidad institucional, que incluye, en principio, toda la tipología de técnicas y medios que se relacionan en el escrito del señor (...), como las que “habitualmente” utilizan las administraciones públicas “para llegar a la ciudadanía a través de la publicidad pagada en los medios de comunicación”, la LPCIE se circunscribe a la regulación de las “campañas institucionales”, que son, probablemente, las más relevantes y las que más recursos públicos absorben del conjunto de la actividad publicitaria institucional, pero no agotan el universo de técnicas susceptibles de utilización en este ámbito.

Que para el legislador autonómico existe actividad publicitaria más allá de las campañas, lo pone claramente de manifiesto la LAs, al señalar, en su art. 1º, que sus prescripciones se aplican “a la comunicación institucional promovida o contratada como campaña o fuera de ella”. La LAs es cronológicamente posterior a la LE, que se articula, como hemos visto, en torno al concepto de las “campañas institucionales”. Sin embargo –o precisamente por ello- el legislador asturiano ha querido dejar patente que, pese al modelo definido por la ley estatal, la comunicación institucional puede ser promovida o contratada, “como campaña o fuera de ella”; cuidándose de añadir que sus prescripciones se aplican a las dos modalidades.

13.- Que la opción del legislador vasco por articular la ley en torno a la noción de “campaña institucional”, excluía -o podía excluir- de su ámbito de aplicación, parte de la acción publicitaria y comunicativa de las instituciones vascas, no sólo se evidencia de la existencia de actuaciones publicitarias de difícil o imposible incardinación en el ámbito de una campaña que se ha de planificar con antelación para integrarse en un Plan anual -como es el caso de las esquelas o de los patrocinios puntuales solicitados *ad hoc* por los medios de comunicación en relación a eventos o acontecimientos concretos-, sino que fue expresamente puesto de manifiesto durante el proceso de elaboración de la LPCIE, por la Asociación de Empresas de Publicidad de Guipúzcoa, al hacer notar que, entre los “aspectos no recogidos en el Anteproyecto”, se encontraba la “modalidad del patrocinio” (escrito fechado en Donostia-San Sebastián a 13 de noviembre de 2009).

El expediente en el que se documenta la tramitación del anteproyecto, no especifica por qué razón, se optó por mantener el texto inicial, haciendo caso omiso de la advertencia formulada por esta Asociación. Pero la alegación pone de manifiesto que, desde el punto de vista de los profesionales del sector, el texto original del anteproyecto acusaba en este punto una laguna que, en la tramitación posterior, el Gobierno y el Parlamento vascos decidieron no colmar.

14.- De lo anterior resulta que no es irrazonable considerar como defendible, la tesis de que, al optar por las “campañas instituciones” como columna vertebral de su objeto regulador, la LPCIE excluyó –o asumió la exclusión- de su ámbito material de aplicación, todas aquellas

acciones publicitarias que, por su propia naturaleza -como es el caso de las esquelas y de los patrocinios puntuales desarrollados a instancias de los propios medios de comunicación- resultan de difícil o imposible subsunción en el concepto de “campaña”. O dicho en otros términos, difícilmente se puede sostener que la práctica publicitaria y administrativa descrita por la persona que formula la consulta, suponga la vulneración abierta y paladina de una norma clara, patente e incuestionable porque, existe, cuando menos, una duda razonable en torno al ámbito material de aplicación de las reglas de la LPCIE relativas a las “campañas institucionales de publicidad y comunicación” y, más concretamente, en torno a su aplicabilidad a aquellas iniciativas publicitarias que, bien por su carácter puntual y sobrevenido, o bien por haber sido promovidas por los propios medios de comunicación, resultan de difícil o imposible caracterización como “campañas”.

15.- El señor (...) afirma en su escrito que, “hasta la fecha”, la CIPI ha conocido, analizado y aprobado “únicamente las campañas institucionales de publicidad en los términos que establece la ley”. Lo que significa, según su expresión, que no se han sometido a la consideración de este órgano, “ni los convenios, ni los anuncios oficiales, ni las esquelas ni los patrocinios”. Más aún, su consulta recuerda que “ninguno de estos instrumentos se ha detallado hasta ahora y desde el año en que se aprobó la Ley de Publicidad de 2010, en la Memoria anual de publicidad, tampoco se han previsto en el Plan de publicidad que se envía al Parlamento y los patrocinios no se han planteado en la Comisión Interdepartamental de Publicidad”. De confirmarse en un plano empírico, estas afirmaciones pondrían de manifiesto que, más allá de la opinión que pueda mantenerse, desde un punto de vista estrictamente jurídico, en relación con el ámbito material de aplicación de la LPCIE, en el proceso de ejecución de esta norma ha estado presente, desde el momento mismo de su entrada en vigor, la idea de que sus mandatos se circunscriben a las campañas institucionales en sentido estricto –tanto a las de publicidad como a las de comunicación- quedando excluidas de su ámbito material de aplicación, las actividades publicitarias y comunicativas desarrolladas al margen de las campañas.

16.- Con objeto de documentar mejor estos extremos, que hacen referencia al modo en el que -de hecho, y al margen, insistimos, de la posición jurídica que pueda mantenerse en torno a su alcance y ámbito material de aplicación- se ha venido aplicando la LPCIE desde el momento de su entrada en vigor, el 18 de julio de 2014, la Secretaría de esta CEP requirió por vía electrónica a don (...) para que aportase “toda la documentación adicional que se considere de interés para la resolución del caso planteado”; el requerimiento tenía como objetivo básico disponer de ejemplos concretos que sirvieran para acreditar de modo fehaciente su afirmación de que, durante los años 2011, 2012 y 2013, la práctica publicitaria de la Administración vasca se ha desarrollado, en todo o en gran parte, con arreglo a la consideración jurídica expresada en los puntos anteriores, es decir, desde la convicción de que la LPCIE se aplica estricta y exclusivamente a las actividades publicitarias de carácter institucional materialmente caracterizables como “campañas”.

Como el capítulo I de la LPCIE se aplica, también, según dispone su artículo 2.2., “al Parlamento Vasco, los órganos y comisionados de él dependientes, a las juntas generales y a las demás administraciones públicas vascas, foral y local, a sus consorcios y demás entidades integrantes de sus respectivos sectores públicos”, con el requerimiento se pretendía igualmente que documentase, en la medida de lo posible, prácticas publicitarias desarrolladas por instituciones distintas a la Administración General de la CAPV, que respondan a este mismo perfil.

17.- Mediante correo electrónico fechado a 22 de julio de 2014, el señor (...) hizo llegar a esta CEP “una primera remisión de información” con objeto de documentar estos extremos. Su aportación documental no tenía pretensión de exhaustividad; antes al contrario, se producía “sin perjuicio de que más adelante” se pudieran suministrar “datos complementarios”. Posteriormente, con fecha 29 de julio, amplió esta información con nuevos datos relativos a reportajes pagados por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y pagos realizados al diario *El Correo* por “inserción de información en el suplemento del 19 de febrero de 2010”, sin que consten en parte alguna las páginas y el modo en los que se publicaron.

Entre los anexos que acompañan al primer correo, se encuentran asimismo las actas correspondientes a las sesiones de trabajo de la CIPI celebradas entre el 25 de enero de 2011 – la LPCIE entró en vigor el 1 de enero de ese mismo año- y el 23 de diciembre de 2013, haciéndose notar de modo expreso que “de los años 2011 y 2012 no existen actas firmadas” y que lo que se remite a esta CEP son “las que consta que se enviaron a los miembros de la Comisión”. Pese a la limitación que ello supone –la inexistencia de una relación oficial, completa y seriada, de todas las actas emitidas por el CIPI y oportunamente legalizadas con las firmas correspondientes, no nos permite saber si las que analizamos constituyen la totalidad, o tan sólo una parte del conjunto de las levantadas, lo que dificulta la extracción de conclusiones absolutamente fidedignas- no parece oportuno rehuir el análisis de su contenido, porque siguen constituyendo la principal fuente de información relativa a la praxis publicitaria llevada a cabo por el Gobierno Vasco desde la entrada en vigor de la LPCIE.

18.- Según la documentación recibida, la CIPI celebró **nueve** sesiones de trabajo en 2011 (el 25 de enero; el 8 de febrero; 11 de marzo; 19 de mayo; 14 de julio; 16 de septiembre; 19 de octubre; 24 de noviembre y 15 de diciembre), **ocho** en 2012 (el 12 de enero; el 14 de febrero; el 20 de marzo; el 15 de mayo; el 8 de junio; el 19 de julio; el 17 de octubre y el 20 de noviembre) y **trece** en 2013 (el 14 de enero; el 18 de febrero; el 18 de marzo; el 15 de abril, el 13 de mayo; el 12 de junio; el 8 de julio; el 16 de septiembre; el 21 de octubre; el 11 de noviembre; el 18 de noviembre; el 2 de diciembre y el 23 de diciembre).

19.- El primer aspecto de las actas que llama la atención, es que son muy desiguales, tanto en la forma como, sobre todo, en sus contenidos. Es evidente que no obedecen a un método y un diseño comunes. En algunas de ellas, las campañas sometidas a estudio son descritas con bastante detalle, de manera que los datos técnicos que las definen aparecen

pormenorizadamente expresadas, o bien en el texto del acta, o bien en sus anexos. En otras, por el contrario, tan sólo se hacen constar los títulos de las campañas que son objeto de análisis por el órgano, sin aportar dato alguno sobre sus características técnicas. Entre estas últimas, las hay de un laconismo extremo. La de 19 de mayo de 2011 se limita a reproducir los puntos incluidos en el orden del día, sin añadir información alguna sobre el tenor de las deliberaciones, si es que las hubo, o sobre el contenido de los acuerdos adoptados, en el supuesto de que se llegara a adoptar alguno, porque nada se dice sobre el particular. No menos parca es la de 14 de julio de 2011, que tan sólo señala lo siguiente: “Las intervenciones se desarrollan de acuerdo a lo establecido en el orden del día. No hay incidencias a destacar”. Igualmente, la de 16 de septiembre del mismo año se limita a dar cuenta de que “los responsables de comunicación de los Departamentos y Entidades señalados hacen la presentación de sus campañas de acuerdo a lo establecido en el orden del día de la reunión”; si bien, en este caso, el acta incorpora varios anexos en los que se describen con más detalle algunas de las campañas incluidas en el orden del día.

20.- Siguiendo con su contenido, sorprende igualmente el hecho de que ninguna de ellas, hasta 2013, haga referencia a la aprobación formal de un documento que la LPCIE considera básico en la ordenación publicitaria institucional que lleva a cabo: el Plan anual de publicidad y comunicación institucional, regulado en el art.13 de la Ley; un plan que debe incluir todas “las campañas institucionales que [los departamentos y demás instituciones y órganos incluidos en el ámbito subjetivo de aplicación de la LPCIE] prevean desarrollar”. La ausencia de referencias a la aprobación de este documento constituye un dato relevante porque, según el art. 14 de la LPCIE, cuando “excepcionalmente y [...] por motivos sobrevenidos deban realizarse campañas institucionales de publicidad y de comunicación no previstas en el plan anual”, el departamento o entidad que las promueva, deberá comunicárselo a la CIPI para que emita, en el plazo máximo de cinco días, un informe “preceptivo y no vinculante”. Ello significa que, si en alguno de los años objeto de estudio no se aprobó, efectivamente, el Plan anual, todas las campañas sometidas a la consideración de la CIPI, lo fueron a título de campañas excepcionales desarrolladas “por motivos sobrevenidos” al margen del mismo; lo que requería su informe “preceptivo y no vinculante”.

21. De la lectura de las actas se puede colegir que, el año 2011, la CIPI no elaboró el preceptivo Plan anual de publicidad y comunicación institucional. El 24 de noviembre de ese año, el responsable del órgano explicó por primera vez a sus miembros que su trabajo debía verse reflejado en “una Memoria (del año que cierra) y un Plan de acción (con un adelanto de actividades para el año que se inicia)”. Expresó su confianza en “tenerlos a punto para enero de 2012” y solicitó la colaboración de los Departamentos, “para que proporcionen la información necesaria para completar ambos documentos”. Pero por las fechas en las que se produce su petición, parece evidente que no se refería al Plan anual de 2011, que a esas alturas estaba ya a punto de concluir -y por ello, probablemente, hablaba de la confección de la Memoria-, sino al correspondiente a 2012.

Sin embargo, en las actas de la CIPI tampoco existe constancia efectiva de que se elaborase y aprobase el Plan anual correspondiente a 2012. El 12 de enero de ese año, el presidente de la Comisión pidió, nuevamente, “la colaboración de los departamentos para completar la Memoria 2011 y el Plan 2012”. Y aun el 14 de febrero de 2012 recordó, una vez más, la necesidad de presentar “un Plan de Publicidad de cara al año entrante, esto es, una estimación orientativa de la actividad publicitaria de los departamentos para el nuevo ejercicio (ya que en los Presupuestos del Gobierno no existe como tal una partida publicitaria estricta, ya que esta inversión está inmersa dentro de conceptos más “abstractos” como difusión en general, promoción, etc.) que resultará muy útil si se lleva a cabo, ya que se contará con un instrumento que, por lo menos, si no otra cosa, proporcionará información sobre los objetivos y la misión de las campañas a realizar”.

Pero nada se dice en las actas siguientes sobre la recepción de los documentos requeridos y la consiguiente aprobación del Plan anual correspondiente a 2012. Con todo, el señor (...) informa en uno de sus escritos que el 4 de julio de 2012 se envió el documento a la Secretaría de Gobierno, para su inclusión en el orden del día del Consejo de Gobierno del 17 de julio de 2012. En cualquier caso, el Plan no se envió al Parlamento, probablemente porque el adelanto electoral comunicado por el Lehendakari el 21 de agosto, ponía término perentorio a la legislatura.

Por el contrario, el Plan anual de 2013 sí que consta que fue elaborado por la CIPI. En la sesión de 13 de mayo de 2013, el presidente de la Comisión, recordó “a los asistentes su obligación de comunicar antes de junio sus proyectos de campañas para el presente año 2013”. Y el acta correspondiente a la sesión de 8 de julio, indica que la reunión tocó a su fin “con la entrega por parte de Nekane Zeberio del plan de publicidad para este año 2013 a los presentes en la Comisión, con el aviso de que procedan a efectuar los cambios que estimen pertinentes en él, pues es un plan provisional”. Este Plan fue remitido al Parlamento el 25 de septiembre del mismo año. Y, en fin, según refiere el señor (...), el Plan anual correspondiente a 2014 ha sido aprobado por la Comisión el 23 de junio y remitido a la Cámara legislativa el día 27 del mismo mes.

22.- Una lectura más detenida de las citadas actas permite apreciar que, lo que se analizó en las sesiones de trabajo a las que se refieren, fueron, casi exclusivamente, campañas institucionales de publicidad y comunicación promovidas por los diferentes departamentos que componen el Gobierno Vasco y los organismos dependientes de los mismos. Campañas, caracterizadas por la concurrencia de dos notas distintivas:

- a) Fueron concebidas y planificadas por las propias instituciones públicas y no a instancias de los medios de comunicación que les sirvieron de soporte.
- b) No consistieron en actos puntuales, sino que fueron diseñadas para ser implementadas durante varios días, semanas e incluso meses, mediante la utilización de un amplio elenco de

cauces y técnicas de comunicación, que los diferentes proyectos estudiados en el seno de la CIPI, especifican para cada caso: cartas, dípticos, anuncios, *displays*, folletos, *rich banners*, carteles, *street marketing*, marquesinas, *mailings*, anuncios, *webs* y redes sociales, *spots* de televisión, cuñas de radio, etc.

23.- Durante el año 2011, la CIPI tuvo conocimiento de las siguientes campañas: **“Campaña de Matriculación on line y de prematrícula para la Escuela Pública Vasca”**, propuesta por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación para ser desarrollada entre el 23 de enero y el 10 de febrero; **“Campaña <<Carne de Vacuno, alimento como ninguno>>”**, propuesta por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, para ser desarrollada entre el 9 de febrero y el 11 de abril; **“Campaña <<Tus imprudencias las pagamos todos>>”**, propuesta por el Departamento de Interior para ser desarrollada entre el 4 y el 15 de febrero; **“Campaña del 8 de marzo, <<Día internacional de las mujeres>>”**, propuesta por el Instituto de la Mujer-*Emakunde*, para ser desarrollada entre el 28 de febrero y el 13 de marzo; **“Campaña <<No seas cómplice>>, contra la violencia de género”**, promovida por el Departamento de Interior, para ser desarrollada, según los medios, entre el 15 y el 25 de marzo, el 28 de septiembre y el 10 de octubre y el 20 y el 31 de diciembre; **“Campaña <<Teléfono información de tráfico 011>>”**, promovida por el Departamento de Interior, sin más especificaciones; **“Campaña de tráfico sobre la prevención del consumo de alcohol durante la conducción”**, promovida por el Departamento de Interior, sin más especificaciones; **“Campaña de tráfico de sensibilización sobre la conducción en el ámbito urbano”**, promovida por el Departamento de Interior, sin más especificaciones; **“Campaña sobre la violencia de género <<Los niños también son víctimas>>”**, promovida por el Departamento de Interior, sin más especificaciones; **“Campaña <<Administrazioan euskaraz>>”** promovida por el Departamento de Cultura, sin más especificaciones; **“Campaña de matriculación en Formación Profesional”**, promovida por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, sin más especificaciones; **“Campaña <<Zuzenean. Servicio de atención ciudadana>>”**, promovida por el Departamento de Justicia y Administración Pública para ser desarrollada de finales de octubre a finales de noviembre; **“Campaña sobre el Servicio Público de teleasistencia, <<BETI ON>>”**, promovida por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales para ser desarrollada entre el 19 de septiembre y el 16 de octubre; **“Campaña <<LANBIDE>>”**, promovida por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, para ser desarrollado en la segunda quincena de septiembre; **“Campaña sobre la gripe”**, propuesta por el Departamento de Sanidad, sin más especificaciones; **“Campaña de ECOVIDRIO, sobre la necesidad de reciclar”**, promovida por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, para ser desarrollada entre octubre de 2011 y enero de 2012; **“Campaña del sector primario”**, promovida por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, sin más especificaciones; **“Campaña sobre sensibilización respecto al Patrimonio cultural vasco”**, promovida por el Departamento de Cultura, sin concretar su proyección temporal; **“Campaña de comercio excelente”**,

promovido por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo, sin más especificaciones; **“Campaña sobre el <<Día Internacional de los Derechos Humanos”**, promovida por el Departamento de Justicia y Administración Pública, para ser desarrollada entre el 24 de noviembre y el 10 de diciembre; **“Campaña contra el maltrato a las personas mayores”**, promovida por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales en colaboración con la Fundación Matía, para ser desarrollada durante un mes a partir del 17 de octubre; **“Campaña <<Educación es más>>”**, promovida por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación para ser implementada en 493 pases de televisión de 20” y 640 cuñas de radio de 20”; **“Campaña sobre un Congreso de <<Formación Permanente>>”**, propuesta por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para ser desarrollada entre el 7 y el 9 de noviembre; **“Campaña sobre el <<Bono Cultura>>”**, promovida por el Departamento de Cultura, para ser desarrollada entre el 12 de diciembre de 2011 y el 5 de enero de 2012; **“Campaña de difusión de la Escuela Pública Vasca”**, promovida por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación para ser desarrollada entre el 30 de enero y el 10 de febrero de 2012; **“Campaña sobre asunción de la corresponsabilidad por parte de todos: hombres y mujeres”**, promovida por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, para ser desarrollada entre el 12 de diciembre de 2011 y el 8 de enero de 2012, con cese en la semana de Navidad.

24.- Durante el año 2012, las campañas de las que tuvo conocimiento la CIPI a la luz de lo reflejado en sus actas, fueron las siguientes: **“Campaña de la Escuela Pública Vasca”**, promovida por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación, para ser desarrollada a partir del 24 de enero y “durante el mes de febrero”; **“Campaña <<Año de las Culturas, por la Paz y la Libertad>>”**, impulsada por el Departamento de Cultura, para ser desarrollada entre el 26 de diciembre de 2011 y el 23 de enero de 2012; **“Campaña sobre <<Moveuskadi>>”**, promovida por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes para ser desarrollada entre el 8 y el 23 de febrero de 2012; **“Campaña <<Día 8 de marzo>>”**, promovida por *Emakunde*-Instituto Vasco de la Mujer, para ser desarrollada el día 8 de marzo en prensa, entre el 28 de febrero y el 13 de marzo en digitales, entre el 6 y el 13 de marzo en exterior y durante “siete días laborales” en radio; **“Campaña <<Soy un bobo>>”**, promovida por el Departamento de Interior, sin más especificaciones; **“Campaña <<Magical Mystery Tour>>”**, promovida por el Departamento de Justicia y Administración Pública, sin más especificaciones; **“Campaña <<Hazi>> sobre productos euskolabel, <<Alimentos de calidad en Euskadi>>”**, promovida por el Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca, sin más especificaciones; **“Campaña <<Si no respetas las normas, así te ven los demás. Tú que puedes, piensa>>”**, promovida por el Departamento de Interior, sin más especificación, en el acta, que la de que “se suscita el debate entre varias participantes sobre el gasto de la campaña y los grandes presupuestos de que dispone Interior en comparación con otros departamentos. El coste de la campaña parece excesivo a varias representantes de los respectivos departamento en relación a la escasez que sufren ellas”;

“Campaña para el fomento del alquiler”, promovida por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, para ser desarrollada “en 4 emisoras de Radio Euskadi por medio de cuñas”; **“Campaña <<Euskararen Aurpegiak>>”**, promovida por el Departamento de Cultura, sin más especificaciones; **“Campaña de seguridad vial para concienciación de la utilización del carril derecho en autovías y autopistas”**, promovida por el Departamento de Interior, sin más especificación en el acta, que la de que “se comenta el coste de la campaña y alguna anécdota técnica”; **“Campaña <<Apoyo a la contratación de Empleadas del Hogar”**, promovida por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, para ser desarrollada entre el 17 y el 28 de septiembre; **“Campaña <<Apoyo a la adquisición de idiomas>>, para facilitar la inserción laboral”**, promovido por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, para ser emitida por la Cadena SER y EITB en cuñas de 20 segundos; **“Campaña para el <<Día de Euskadi>>”**, de la que sólo se dice, en el acta de 17 de octubre que “hay algo pensado para colocar en marquesinas, pero a pesar de lo avanzado de la fecha no está diseñada la campaña”; **“Campaña sobre vulneración de derechos humanos entre 1960 y 1978”**, promovida por el Departamento de Interior, Justicia y Administración Pública”, que en la sesión del 17 de octubre se encontraba “en estudio y estado embrionario, por lo que no hay aún una estimación de la cantidad que puede costar” y, en la del 20 de noviembre, el asesor del Departamento se comprometió a “a mandar toda la información de planificación de medios a la mayor brevedad”; **“Campaña dirigida a fomentar el uso compartido del automóvil o car-sharing”**, promovido por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, sin más especificaciones; **“Campaña sobre rehabilitación de viviendas”**, promovida por el Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, y de la que se dice “que en principio estaba pensado para septiembre pero que se va a cumplir en octubre”; **“Campaña a favor de la política lingüística”**, promovida por el Departamento de Cultura, a desarrollar entre el 29 de octubre y el 4 de noviembre; **“Campaña <<Kliik Euskaraz>> para dar a conocer las nuevas tecnologías que están presentes en el euskera”**, promovida por el Departamento de Cultura para ser desarrollada entre el 26 de noviembre y el 6 de diciembre; **“Campaña en materia de Juegos, Espectáculos y Procesos electorales”**, promovida por el Departamento de Justicia, Administración Pública e Interior, sin más especificaciones; **“Campañas del Departamento de Vivienda Obras Públicas y Transportes”**, que fueron propuestas en la sesión de 20 de noviembre, sin que el acta recoja especificaciones técnicas sobre su contenido y duración.

25.- Por lo que se refiere a 2013, las campañas institucionales de publicidad y comunicación de las que se dio cuenta en la CIPI son las siguientes: **“Campaña habitual del Departamento competente en materia de Educación sobre los plazos de prematriculación en las etapas de educación infantil, primaria y secundaria”**, sin más especificaciones técnicas; **“Campaña <<En esta escuela sumamos/Eskola honetan batu egiten dugu>>”**, promovida por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, sin especificaciones técnicas sobre su proyección temporal; **“Campaña sobre Igualdad”**, promovida por *Emakunde*-Instituto Vasco de la Mujer, sin más especificaciones técnicas; **“Campaña <<Ciclista, recuerda, precaución y respeto>>**,

sobre consejos a los ciclistas”, promovida por el Departamento de Seguridad para ser desarrollada entre el 22 de marzo y el 2 de abril; **“Campaña <<O reciclas o collejas>> sobre reciclaje con Ecovidrio”**, promovida por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial, sin especificaciones sobre su proyección temporal; **“Campaña <<FP profesionales 100%>>”**, promovida por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, “que se difundirá por radios, televisiones y prensa”, sin especificaciones técnicas; **“Campaña sobre <<Zuzenean responde>>, con el mensaje central de que Gobierno ayuda a la ciudadanía”**, promovido por el Departamento de Administración Pública y Justicia, que en la sesión de 15 de abril, era un “futuro proyecto” y el 13 de mayo se presenta ya ante la CIP junto con “un dossier explicativo de las cuñas previstas” para una iniciativa que “solo se contratará en radios” por la escasez de recursos disponibles; **“Campaña <<No te atropelles; Ez ezazu zure burua jo>>”**, promovido por el Departamento de Seguridad para concienciar al automobilista, ciclista y peatón de su responsabilidad, que en la sesión de 13 de junio fue explicado con “las cuñas y los spots”, aportándose “detalles sobre su costo”; **“Campaña <<Pertsona helburu/Compromiso con las personas>>”**, que el 8 de julio estaba “aún por ser perfilada en todos sus extremos”, aunque se deliberó sobre el modo en el que se habría de contribuir a su financiación por parte de los diferentes Departamentos. El 15 de octubre se concretó que cada Departamento había de aportar 15.00 euros y el día 11 de noviembre se aclaró que la campaña se desarrollaría entre el 15 de noviembre y el 15 de diciembre; **“Campaña sobre matriculación de HABE”**, promovida por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura que, según se expresó en la reunión de 8 de julio, “por falta del presupuesto adecuado se ha decidido volver a emitir la campaña del año pasado con los pocos cambios imprescindibles de actualización”; **“Campaña <<Antes, durante y después de consumir, KONTSUMOBIDE, cerca de ti>>”**, promovida por el Departamento de Salud, sin más especificaciones técnicas; **“Campaña <<Contra la gripe, vacúnate>>”**, promovida por el Departamento de Salud, cuyas especificaciones técnicas se explicaron en la sesión de 16 de septiembre; **“Campaña de comunicación para dar a conocer el X foro por la Igualdad”**, promovido por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, para su desarrollo en el mes de octubre; **“Campaña <<Elebide>>”**, promovida por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura para conciliar los derechos lingüísticos de los vascoparlantes y los castellanoparlantes, sin especificaciones sobre su proyección temporal; **“Campaña <<Ecoembes>>”**, promovida por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial en colaboración con el Ministerio de Medio Ambiente, sin especificación sobre su duración; **“Campañas sobre el SIDA, la Gripe, etc.”**, promovida por el Departamento de Salud, sin más especificaciones técnicas; **“Campaña sobre el Plan de Innovación Pública”**, que en la sesión del 11 de noviembre tan sólo era una idea; **“Campaña <<Todas las personas tienen dignidad humana>>”**, promovida por la Dirección de Paz y Convivencia, para ser desarrollada entre los días 7 y 10 de diciembre; **“Campaña para destacar el Día internacional del Euskera”**, promovida por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, que se desarrollaría a partir del día 19 de noviembre; **“Campaña Basquetour”**, promovida por el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad para

promover el turismo, prevista para ser desarrollada a entre el 1 y el 31 de diciembre; **“Campaña <<Respetar el aforo máximo>>”**, promovida por el Departamento de Seguridad, sin especificaciones sobre su duración temporal; **“Campaña <<Poziktibity>> para fomentar el uso del euskera”**, promovido por el Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura y basada en cuñas y spots, sin especificaciones técnicas sobre su duración.

26.- Frente a la extensa relación de campañas publicitarias descrita en los puntos anteriores, nada se refleja en las actas de la CIPI a propósito de las esquelas y sólo de manera muy excepcional se hacen referencias aisladas a algún patrocinio u otras técnicas de publicidad y comunicación. Concretamente, en el acta correspondiente al 19 de octubre de 2011, se habla de la firma de un convenio de colaboración entre la Dirección de Comercio y el ente público EITB, para “el patrocinio del parte meteorológico” en la televisión pública vasca y “del último anuncio del año”. Con respecto a esta última iniciativa, el acta de 15 de diciembre de 2011 alude a un patrocinio especial de nochevieja, promovido por el Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo para ser emitido por ETB 2, “con una serie de entrevistas a miembros del Gobierno Vasco y comerciantes vascos relacionados todos ellos con la Q de calidad”. En este mismo acta, se hace referencia a una iniciativa concebida para “la esponsorización-patrocinio de breves espacios radiofónicos (de unos diez segundos) en los huecos finales de los informativos de la cadena SER”. Un patrocinio que, como se ve, estaba, pese a su nombre, claramente diseñado para proyectarse en el tiempo mediante una pluralidad de actuaciones secuenciadas y programadas en un calendario; es decir, siguiendo las pautas de una campaña en toda regla.

De anuncios oficiales, solamente se habla en dos ocasiones; ambas cronológicamente situadas en el año 2013. El 18 de marzo, se comunica a la CIPI que se “ha presentado un anuncio oficial sobre baremación de puestos de trabajo en la función pública” y el 11 de noviembre, se habla de la publicación de un Anuncio en prensa con motivo del 3 de diciembre, Día internacional del Euskera.

En fin, el 18 de noviembre, la representante del Departamento de Salud anuncia “la publicación de un publibreportaje sobre hospitales por Territorio en el periódico *Berría*, que “ocupará una página en color”. Es la única mención que de este instrumento de publicidad y comunicación que figura en las actas examinadas.

27.- Al margen de los casos puntuales referidos en el punto anterior, todas las acciones publicitarias que se analizan y, en su caso, aprueban por parte de la CIPI son campañas institucionales en sentido estricto, que no se materializan en un acto puntual, ni se promueven a instancias de los medios de comunicación que les sirven de soporte, sino que nacen a impulsos de las propias instituciones y se proyectan en el tiempo a través de un proceso que incluye su concepción, diseño, planificación, contratación, ejecución y evaluación. De ahí la importancia que en las deliberaciones de la CIPI se da al hecho de que sean puestas en

conocimiento de la misma en el momento en el que los departamentos promotores abordan su diseño, y no cuando ya han concluido. Como hacía notar el presidente en funciones -Oscar Gil- en la sesión de 15 de diciembre de 2011, “La misión de la Comisión no es tanto dar el visto bueno a campañas ya cerradas, sino crear un debate unificado entre los responsables de publicidad de los departamentos en el punto de la gestación misma y puesta en marcha de las campañas (con calibre económico, planificación, coordinación interdepartamental suficientes para que esas campañas tengan verdadera relevancias pública)”.

En puridad, según hemos visto, todas las campañas de publicidad y comunicación debían estar previstas, con arreglo al art. 13 de la LPCIE, en un Plan anual que la CIP debía aprobar “a partir de las propuestas recibidas de los departamentos”, especificando “al menos, las indicaciones necesarias sobre el objetivo de cada campaña, el coste previsible, el período de ejecución, las herramientas y soportes de comunicación utilizados, el sentido de los mensaje, las personas destinatarias y los organismos y entidades afectadas”. Pero a falta de Plan anual –ya se ha dicho que en 2011 no lo hubo- el presidente quiso enfatizar la conveniencia de que la CIP conociese las campañas desde el momento de su concepción.

28.- Por lo que se refiere a las funciones encomendadas a la CIPI en relación a las campañas sometidas a su consideración, interesa notar que, pese a lo expresado en los puntos 20 y 21 de este apartado, sólo en el acta correspondiente a la sesión de 19 de octubre de 2011 se da cuenta de que, además de expuestas por sus promotores, las campañas analizadas fueron **aceptadas**, e incluso **aprobadas** por la CIPI. En todas las demás actas -en todas- la referencia a las campañas propuestas o promovidos por los diferentes departamentos, no va acompañada de una mención explícita a su asunción o aprobación por parte del CIP, que se limita a estudiar las iniciativas, sin darles el visto bueno, ni tan siquiera informarlas favorablemente. Más aún, en la sesión de 12 de enero de 2012, el presidente “solicitó” a los asistentes que “toda comunicación persuasiva (campañas publicitarias u otras formas de publicidad) generada por los departamentos, pase por la CIPI”; lo que evidencia que no tenía claro que, con arreglo a la ley, fuera preceptivo hacerlo. Pues de haber sido así, se hubiera limitado a recordar la obligación legal y no a solicitarlo.

29.- Pero la incertidumbre que reinaba en el seno de la CIPI a propósito de sus funciones –ya que ni tenía claro que las campañas publicitarias u otras formas de publicidad impulsadas por el Gobierno hubieran de ser obligatoriamente sometidas a su consideración, ni tenía claro que las campañas propuestas por los diferentes departamentos hubieran de contar con su aprobación para poder ser válidamente implementadas-, también era compartida, según parece, por la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda que, a juicio de los miembros de la CIPI, no actuaba con un criterio claro a la hora de autorizar los gastos de los departamentos relacionados con las campañas de publicidad. A este respecto, en el acta fechada el 14 de febrero de 2012 se hace una referencia a “la arbitraria concesión de permisos por parte de la Oficina de Control Económico (OCE), que no siempre exige el informe

favorable de la Comisión Interdepartamental de Publicidad para dar el visto bueno a una campaña”.

30.- Como no existe un registro único que incluya una relación detallada y exhaustiva de todas las actuaciones publicitarias promovidas por el Gobierno Vasco al margen de las campañas institucionales de publicidad y comunicación, resulta difícil conocer la dimensión real que han adquirido durante los años 2011, 2012 y 2013. Es evidente, sin embargo que, durante esos años, la actividad publicitaria del Gobierno Vasco fue más amplia y compleja que lo que se refleja en las actas de la CIPI. Hubo campañas de publicidad y comunicación que no fueron conocidas por la CIPI y hubo, también, acciones publicitarias distintas de las campañas, que tampoco se sometieron a la consideración del citado órgano. Para comprobarlo, basta cotejar el contenido de estas con lo expresado en la Memoria anual de cada ejercicio.

31.- La Memoria correspondiente a 2011 da cuenta de la realización de todas las campañas que durante ese año fueron estudiadas por la CIPI, pero menciona, también, otras que no aparecen citadas en las actas de este órgano; campañas que, por tanto, se desarrollaron al margen de la CIPI y sin su visto bueno. Más allá de las campañas, también se registran en la Memoria otro tipo de actuaciones publicitarias que, por supuesto, tampoco fueron conocidas por la CIPI. Tal es el caso de las actuaciones publicitarias –campañas y no campañas– promovidas por las sociedades públicas *Etxebide*, *Euskotren*, *ETS-Euskal Trenbide Sareaa* y *Visesa*, que aparecen citadas en las páginas 62 y 63 de la Memoria correspondiente a 2011.

Tampoco se sometieron a la consideración de la CIPI, las campañas y actuaciones publicitarias promovidas por el *EVE-Ente Vasco de la Energía (EVE)*, *SPRI-Sociedad para la Promoción y la Reconversión Industrial* y *Basquetour-Agencia Vasca del Turismo*, que figuran en las páginas 64y 65 de la misma Memoria. Y el Departamento de Cultura, por su parte, también llevó a cabo ese año, campañas y otro tipo de actuaciones publicitarias, distintas a las que presentó a lo largo del año ante la CIPI, como la *Vuelta al País Vasco-Euskadiko gira*, *Bat Basque Team*, *Munduoro*, *Bikain*, *Juventud Cooperativa-Euskal Gazteak Iankidetzan*, *Campos de Trabajo-Auzolandegiak*, y otras, que están relacionadas en las páginas 69 y 70 de la Memoria.

La inclusión, sin la debida diferenciación, de acciones publicitarias de diferente naturaleza, no ayuda a clasificar y discernir la información que se suministra en la Memoria.

32.- La Memoria correspondiente a 2012 arroja un resultado semejante. Relaciona, igualmente, decenas de acciones publicitarias promovidas, sobre todo, por sociedades públicas, entes públicos de derecho privado y fundaciones públicas –el Museo Vasco del Ferrocarril, *IHOBE-Sociedad Pública de Gestión Ambiental*, *URA-Agencia vasca del Agua*, *Euskotren*, *HABE*, Instituto *Etxepare*, etc.– que no fueron conocidas por la CIPI en las ocho sesiones de trabajo que celebró ese año. Por lo demás, también acusa una cierta falta de discernimiento entre acciones publicitarias de naturaleza muy diversa, que figuran

indistintamente agrupadas por departamentos u otro tipo de entidades, sin prestar atención a las diferentes técnicas que se utilizan en cada caso.

33.- En la Memoria correspondiente a 2013 se advierte el mismo fenómeno. Las campañas que fueron presentadas ante la CIPI a lo largo del año, figuran como ya realizadas, con una detallada expresión de sus características técnicas y económicas, pero el documento menciona, también, otras campañas y acciones publicitarias, que fueron llevadas a cabo a lo largo del año, por parte de organismos, entidades y sociedades vinculados, dependientes o adscritos al Gobierno Vasco, sin que fueran sometidas a la consideración de la CIPI.

En este caso, sin embargo, resulta palpable el esfuerzo desarrollado en favor de la claridad y la transparencia. Las campañas son descritas cumplidamente, con amplitud de detalles técnicos y económicos, y las iniciativas publicitarias distintas de las campañas, se registran, igualmente, con todas sus características, agrupándose en epígrafes diferentes, de manera que resulta posible distinguir con nitidez entre las campañas propiamente dichas, y las acciones publicitarias de distinta naturaleza desarrolladas durante el ejercicio, como patrocinios de programas y eventos, anuncios oficiales o inserciones publicitarias, que figuran identificadas con un epígrafe propio y diferenciado.

34.- Con independencia de las evidencias que resultan del simple contraste entre la información recogida en las actas de la CIPI y la expresada en las memorias anuales de publicidad y comunicación –evidencias que han sido consignadas en los puntos anteriores- la documentación que nos ha sido remitida por el señor (...) resulta por sí misma suficiente para poner de manifiesto que, desde la entrada en vigor de la LPCIE, se han llevado a cabo más actuaciones publicitarias al margen de las campañas institucionales, que las escasas y anecdóticas que aparecen citadas en las actas de la CIPI y hemos mencionado en el punto 26 de este apartado.

En las actas del CIPI, por ejemplo, no se hace la más mínima referencia al patrocinio puntual –documentado por el señor (...) en su correo de 22 de julio- que fue concertado con el diario *Deia*, en 2011, 2012 y 2013, con ocasión del Día Internacional de la Salud y la Seguridad en el Trabajo, que se celebra todos los años el 28 de abril. Este patrocinio consistió en la publicación de una entrevista con la directora de *Osalan*-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral, que en los dos primeros, de los tres años citados, fue la señora Pilar Collantes y, en el último, tras las elecciones autonómicas del 21 de octubre de 2012 y, el posterior cambio de Gobierno, doña Izaskun Urien. El formato de la publicación fue el mismo en los tres casos: la entrevista fue publicada sin mención expresa alguna del hecho del patrocinio, ni identificación de la institución patrocinadora. Si este patrocinio puntual se hubiera caracterizado como una campaña, debía haber sido conocida por la CIPI y haberse identificado claramente como tal, con “mención expresa de la administración o entidad promotora o contratante”, según prescribe el art. 5.4. de la LPCIE. Pero nada de ello se hizo en ninguno de los tres casos.

35.- Tampoco se hace referencia en las actas al patrocinio comprometido por el Departamento de Sanidad con la cadena SER que, aun cuando fue suscrito en noviembre de 2010 –antes, por tanto, de la entrada en vigor de la LPCIE- se desarrolló, también, durante los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2011, en los que la Ley desplegaba ya plenos efectos, ya que entró en vigor, sin cláusula alguna de transitoriedad, el día 1 de enero de 2011. El programa consistía en la emisión de un conjunto de 20 espacios, dentro del programa “La Ventana Euskadi”, que iba a dar comienzo con una entrevista al consejero del ramo, Rafael Bengoa Rentería, e iba a ser completado con otros contenidos de tipo sanitario, agrupados bajo el título común de “El reto de la cronicidad. Curar y cuidar”. Las actas de la CIPI no hacen una sola mención de este patrocinio que, por otra parte, se concertó sin que se estableciera la obligación, patente e incuestionable para las campañas institucionales de publicidad, de identificar claramente su carácter publicitario y de mencionar expresamente la administración o entidad promotora o contratante.

36.- Otro caso documentado por el señor (...), hace referencia al patrocinio concertado por el gobierno municipal de Vitoria-Gasteiz con el diario *Noticias de Alava*, para la publicación de una serie de reportajes bajo el epígrafe “Vitoria-Gasteiz en movimiento”. Las inserciones que ya estaban realizadas cuando la información fue remitida a esta CEP, son las siguientes: “Nuevas estación de autobuses”, el 26 de octubre de 2013; “Creación de empleo”, el 30 de noviembre de 2013; “Capital Gastronómica 2014”, el 18 de enero de 2014; “Inversiones en el Casco Medieval”, el 22 de febrero de 2014; “Capital Gastronómica 2014”, el 29 de marzo de 2014; “Capital Gastronómica 2014”, el 20 de abril de 2014; “Iniciativas de Empleo y Formación”, el 31 de mayo de 2014; “Capital Gastronómica 2014”, el 28 de junio de 2014 y “Actuaciones del entorno estación autobuses”, el 19 de julio de 2014.

Por lo que a este último se refiere, su objeto fue la publicación de un amplio reportaje sobre la futura estación de autobuses de la capital alavesa, que cubría dos páginas completas, con una amplia fotografía aérea y un texto que incluía datos técnicos sobre la obra y declaraciones entrecomilladas del alcalde de la ciudad, Javier Maroto. El reportaje llevaba un título en el que se destacaba la importancia del logro alcanzado: “*Por fin, una estación de calidad para Vitoria*”. El subtítulo, subrayaba la importancia del proyecto, destacando el hecho de que “*La terminal de autobuses de Lakua pone fin a más de 20 años de provisionalidad de Los Herrán*”.

Ni en este caso, ni en ninguno de los anteriores, se mencionaba el hecho del patrocinio ni se identificaba la Administración promotora o contratante del mismo. Lo que contribuye igualmente a abonar la tesis de que sus promotores –el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz- no los concibieron como una campaña institucional de publicidad sujeta a las previsiones del capítulo I de la LPCIE.

37.- Un aspecto a destacar del análisis empírico realizado en los números anteriores en torno a la actuación desarrollada por la Administración General de la CAPV en el ámbito de la

publicidad institucional desde la entrada en vigor de la LPCIE, es el hecho de que las actas de la CIPI no registran un solo caso de utilización, por parte de los sujetos habilitados a tal efecto, del mecanismo de garantía previsto en el artículo 8 de la citada ley para reclamar “la cesación inmediata o la rectificación” de las campañas que incurran en alguna infracción legal de entre las expresamente recogidas en la norma. La total ausencia de reclamaciones de este tipo, permite colegir que ninguno de los sujetos legalmente habilitados para hacerlo –“las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, así como las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”- encontró motivos fundados para plantearlas. Tan sólo en una ocasión, abordó la CIPI la problemática relativa a la posibilidad de que una campaña de publicidad promovida por el Gobierno Vasco fuese impugnada y paralizada o rectificada. Pero no fue con motivo de una impugnación real, sino a propósito de una reflexión teórica planteada por uno de sus miembros en torno a la hipotética posibilidad de que un vocal de la CIPI plantease “alguna objeción respecto de una campaña que ya está en marcha”. Sucedió en el apartado de ruegos y preguntas de la sesión celebrada el 14 de febrero de 2012, cuando “la representante [del Departamento] de Educación, Universidades e Investigación” suscitó esta cuestión, en un plano meramente hipotético y sin hacer referencia a ningún caso concreto. El acta especifica que le respondió el responsable de la CIPI señalando que si se diese tal supuesto, “se sometería a discusión el caso, aunque sería raro que, por ejemplo, una persona impugnase una campaña sin haberse percatado en el curso del proceso de lanzamiento los otros miembros de la Comisión. De todas formas –añadió- el Reglamento sí contempla el supuesto de paralización de campañas si fuera necesario. Incluso una denuncia externa podría poner en marcha el mecanismo de paralización. Si bien se trataría de casos extremos”. Al margen de esta referencia tangencial, como se ha dicho, la CIPI no conoció una sola reclamación como órgano de garantía, ni en 2011, ni en 2012 ni en 2013.

38.- En la página 3 de su escrito, el señor (...) pregunta a esta CEP cómo “debiera actuarse en consonancia con la ética pública en relación a esta cuestión”. No resulta fácil -actuando desde los parámetros del CEC, que es el marco de referencia con el que debe operar esta CEP- dar una respuesta nítida y útil a una pregunta tan genérica. El CEC no hace referencias explícitas a las actitudes y conductas que los altos cargos y asimilados del Gobierno Vasco han de observar en el ámbito de la comunicación institucional y de las relaciones con los medios de comunicación social, más allá de las que se recogen en su apartado 15, sobre la participación “en tertulias radiofónicas o debates televisivos”, y el deber de “abstenerse de discrepar o criticar abiertamente a través de medios de comunicación [...] sobre las posiciones políticas mantenidas por su Gobierno”, que ninguna relación tienen con el asunto que nos ocupa.

39.- De entre los valores informantes del CEC que pueden ser invocados en este caso, cabría destacar el de integridad, que el apartado 4.1.1. del CEC define como “la adhesión sistemática y permanente de los cargos públicos y asimilados a los principios de honestidad, imparcialidad,

objetividad, transparencia, respeto al marco jurídico y a todas las personas que, independientemente de su condición, intervengan en ese entorno público y se relacionen con él”. Por lo que se refiere a los principios en torno a los cuales se vertebra el CEC, se podrían citar el de imparcialidad y objetividad (apartado 5.2.1.) y el de transparencia y gobierno abierto (apartado 5.2.3.), así como el de honestidad y desinterés subjetivo (5.2.4.), en la medida, este último en que la contratación de la publicidad y de los medios que le han de servirle de soporte para su difusión, puedan concurrir intereses privados de los cargos públicos o de sus allegados, que prevalezcan sobre el interés público.

40.- Como los antecedentes examinados ponen de manifiesto que la participación de la CIPI en el proceso de aplicación de la LPCIE y en la gestión de los instrumentos que en ella se contemplan –señaladamente, del Plan anual de publicidad y comunicación y de los informes favorables que ha de emitir en relación a las campañas no incluidas en el citado Plan- no ha sido todo lo clara, ordenada y excelente que hubiera sido deseable, sería positivo que, dentro del marco legal, dicho órgano procurase mejorar las condiciones de claridad y transparencia con las que viene actuando a la hora de conocer y, en su caso aprobar, tanto los Planes anuales como las campañas de publicidad y comunicación situadas al margen de los mismos.

El apartado 6, punto 4, del CEC establece que los altos cargos y asimilados fundamentarán sus decisiones, resoluciones y actos “en información fehaciente (informes, estudios, proyectos o dictámenes) y procurarán basarse, asimismo, en el análisis objetivo de los datos que estén a su disposición en relación con el tema a dirimir”. El CIPI es, según dispone el art. 12 de la LPCIE, “el órgano encargado de la planificación, asistencia técnica, evaluación, coordinación y control de la publicidad y comunicación de las administraciones y entidades” a las que se aplica. También es, como se ha dicho, el órgano de garantía legalmente habilitado para resolver las solicitudes de cesación inmediata o rectificación de las campañas que incurran en alguna de las prohibiciones previstas en la ley (arts. 8 y 12.3 de la LPCIE). Su funcionamiento regular y ordenado es, pues, condición indispensable para que las decisiones públicas relacionadas con la acción publicitaria institucional del Gobierno Vasco descansen sobre planteamientos técnicamente fundados, propuestas contrastadas y sólidos criterios profesionales; y es también requisito imprescindible para que el mecanismo de garantía previsto en la LPCIE cumpla real y efectivamente la misión que le ha sido encomendada por el legislador. De ahí la importancia que entraña dotarle de una dinámica que asegure su actuación legal, metódica y normalizada.

41.- Con objeto de reforzar su eficacia e incrementar su transparencia, sería aconsejable que la CIPI ordenase su actividad de una manera más clara, rigurosa y comprensible: que se reuniese, como estipula la norma, “al menos, una vez al mes, pudiendo acordarse reuniones extraordinarias”; que procurase elaborar y aprobar el Plan anual de publicidad y comunicación en los primeros meses de cada ejercicio, a fin de que este instrumento de trabajo pueda cumplir con el objetivo planificador que le asigna la norma vigente; que aprobase –y, en su

caso, informase- sin excepción, todas las campañas promovidas por los departamentos del Gobierno Vasco y las entidades relacionadas en el art. 2.1 de la LPCIE; que redactase sus actas dando cuenta completa y detallada del desarrollo de las sesiones, de las cuestiones tratadas en las mismas, del desarrollo de las deliberaciones y, sobre todo, reflejando, con claridad, los acuerdos que adopte en las materias de su competencia, expresando, en cada caso, las mayorías alcanzadas y, si los hubiere, los votos particulares que se hubiesen emitido –el Decreto 237/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula su composición, organización y funcionamiento contiene previsiones suficientes para hacerlo posible-; y, en fin, que evaluase, anualmente, con ocasión de la elaboración de la Memoria correspondiente a cada ejercicio, la calidad, la coherencia y la eficiencia del conjunto de la acción publicitaria llevada a cabo por el Ejecutivo. Debería mantener, también, el esfuerzo de clarificación, transparencia y discernimiento desarrollado en la Memoria de 2013.

También sería positivo que pusiese en valor y activase, en la medida de lo posible, la función de garantía que le atribuyen los artículos 8 y 12.3 de la LPCIE, para hacer efectiva la “cesación inmediata o la rectificación” de las campañas que incurran en alguna de las prohibiciones contenidas en la ley. Una promoción efectiva de este mecanismo de garantía, auspiciada desde la propia CIPI, consolidaría a ésta como un órgano técnico y especializado, concebido para salvaguardar el desarrollo riguroso, profesionalizado y legalmente ordenado de la publicidad institucional impulsada desde el Gobierno Vasco y la Administración General de la CAPV.

42.- El señor (...) desea conocer la opinión de esta CEP, en torno a la doble propuesta de someter al control de la CIPI, aunque la ley no lo exija expresamente, “tanto las campañas institucionales de publicidad como [los] patrocinios puntuales”, e incorporar a “todos los contratos, patrocinios y convenios, la obligatoriedad de incluir al Gobierno como patrocinador”. Haciendo abstracción ahora de las dudas planteadas en torno al ámbito de aplicación material de la LPCIE, que ya han sido abordadas en los números anteriores, el juicio de esta Comisión sólo puede ser positivo en relación con las dos medidas que sugiere el autor de la consulta, porque ambas suponen un avance efectivo en el control, la claridad y la transparencia de la actuación administrativa relacionada con la publicidad institucional.

Las medidas propuestas reforzarían, sin duda, la relevancia de la CIPI en el diseño, implementación y evaluación de la política publicitaria y comunicativa del Gobierno Vasco, aportando a ésta mayor rigor técnico y profesionalidad.

43.- Del igual modo, el señor (...) recaba el dictamen de esta CEP a propósito de la decisión de “incluir y remitir al Parlamento en la memoria de publicidad de 2013, todas las campañas publicitarias institucionales así como también los anuncios oficiales, convenios y los patrocinios”. La documentación analizada evidencia que no se hizo así en los años 2011 y 2012 pero, según se ha visto en el punto 33, la CIPI ha optado por hacerlo en la Memoria

correspondiente a 2013, con el propósito de instaurar una nueva práctica que sea observada sin excepción en lo sucesivo.

La decisión sólo puede merecer una valoración positiva por parte de esta Comisión. Ya se ha señalado que el esfuerzo que han desarrollado los redactores de la Memoria de 2013 para dotar a ésta de mayor claridad y transparencia, facilita la comprensión de los datos expresados en la misma y mejora las condiciones para hacer efectivo el control que tanto el Parlamento como la ciudadanía en general deben ejercer sobre la actividad de las administraciones públicas.

44.- En otro de sus puntos, el escrito remitido por el señor (...) ilustra a esta CEP sobre diferentes aspectos del modo en el que se ha desarrollado la contratación de la publicidad institucional por parte del Gobierno Vasco durante los años 2013 y 2014. Su alegación empieza constatando que “ninguna de las personas que nos encargamos de la publicidad en los Departamentos y que formamos parte de la Comisión Interdepartamental de Publicidad, hemos trabajado o mantenido relación contractual alguna, en los últimos quince años, con algunos de los medios que se citan”. A lo que se añade que, “de hecho, la única relación que existe con el periódico DEIA es la mía propia, como colaborador y sin contrato, una relación que se finiquitó en el año 1992”. Sobre la base de esta constatación fáctica, el consultante sugiere la posibilidad de que “para obviar las posibles dudas que se puedan suscitar en relación a las decisiones de contratación de publicidad”, las personas con responsabilidades en la contratación de publicidad “que hayan trabajado anteriormente en algún medio de comunicación, deberían abstenerse de intervenir en procesos de adjudicación de campañas publicitarias o patrocinios con los citados medios en los que haya tenido una previa relación laboral”.

45.- Esta CEP ya ha postulado con anterioridad –véanse, entre otros, los Acuerdos adoptados en relación con los asuntos 6/2013, 9/2013 y 12/2013- que los altos cargos y asimilados que pretendan contratar, en nombre de la Administración, con las sociedades en las que hayan prestado servicios laborales o hayan desempeñado funciones directivas con anterioridad a su nombramiento, pueden incurrir en conflicto de intereses y, en consecuencia, se encuentran obligados a adoptar las cautelas y prevenciones previstas en el apartado 11.3 del CEC; un conjunto de medidas de claro tinte profiláctico “que persiguen, por supuesto, evitar los conflictos de intereses, pero van más allá: se proponen, además, cortar de raíz todas las dudas o sospechas que pudieran suscitarse en torno a la eventual concurrencia de un conflicto de intereses en la actuación de los altos cargos y asimilados. De su lectura se deduce fácilmente que no pretenden, tan sólo, evitar las desviaciones que puedan producirse con respecto al estándar de honestidad y desinterés subjetivo fijado por el CEC, sino disipar toda duda en torno a la posible existencia de desviaciones”.

Si los responsables de publicidad de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco hubieran desempeñado, antes de su nombramiento, algún tipo de relación laboral, societaria o directiva, con las empresas con las que contrataron para llevar a cabo los servicios de publicidad, comunicación o difusión que promovieron desde sus responsabilidades públicas, hubieran tenido que abstenerse en el procedimiento de contratación, o poner el dato en conocimiento de la CEP, “revelando, a ser posible por escrito, la existencia de tal conflicto o, al menos, teniendo la obligación de exteriorizar la duda de la existencia de un hipotético conflicto de intereses presente o que se pueda dar en el futuro” (apartado 11.3, punto 5).

46.- Esta cautela resulta tanto más obligada tras la aprobación de la Ley 1/2014, de 26 de junio, Reguladora de Conducta y de los conflictos de intereses de los Cargos Públicos, cuyo artículo 10 recoge un deber expreso de abstención e inhibición para los cargos públicos que se enfrenten a “actividades, decisiones o iniciativas en las que concurren o se favorezcan intereses propios, de su cónyuge o pareja de hecho o de familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o afinidad, o intereses que compartan con terceras personas” o que deban decidir sobre “asuntos en los que se afecten a intereses de empresas, sociedades o entidades de cuyos órganos de dirección o de gobierno hayan formado parte en los dos años anteriores al inicio de su relación de servicio, tanto ellos como su cónyuge o pareja de hecho, o sus familiares dentro del segundo grado de afinidad o consanguinidad, o terceras personas con quien tengan intereses compartidos”

Si, como afirma el señor (...), ninguno de los responsables de publicidad de los departamentos que forman parte de la CIPI se encontraba en esa circunstancia, nada hay que añadir sobre ese particular, más allá de recordar, una vez más, la importancia que el cumplimiento de estas cautelas reviste de cara a preservar la imagen de integridad y honestidad de la alta función directiva del Gobierno Vasco.

47.- Finalmente, el señor (...) pregunta si, “dadas las lagunas” existentes en la LPCIE, esta CEP considera oportuno “desarrollar la ley a través de una norma de la Comisión Interdepartamental de Publicidad que concrete el reparto en los medios de comunicación de las inserciones publicitarias”, y regular “los criterios sobre los que se tiene que establecer los objetivos de reparto publicitario entre los medios de comunicación, en términos de audiencias, precios y objetivos publicitarios”.

No es cometido de esta CEP instruir, orientar o aconsejar a las instituciones vascas en torno a la política normativa que han de desarrollar para ordenar la actividad publicitaria de los organismos y entidades sujetos al ámbito subjetivo de aplicación de la LPCIE. En cualquier caso, sin entrar a valorar ahora si la CIPI está habilitada o no para dictar normas de carácter reglamentario, nunca estará de más recordar a los responsables de la contratación publicitaria del Gobierno Vasco, a través de los mecanismos que la citada Comisión tiene a su disposición que, exista o no una norma autonómica que discipline este extremo, “el reparto en los medios

de comunicación de las inserciones publicitarias”, ha de llevarse a cabo de manera equitativa y desde el más escrupuloso respeto a los principios de igualdad y no discriminación, porque afecta tanto al derecho de los ciudadanos a recibir información de interés general que emane de los poderes públicos, como al derecho de los medios de comunicación a recibir un trato igualitario y no discriminatorio en la asignación publicitaria; derechos, ambos, que entroncan directamente con los de carácter fundamental recogidos en los artículos 14 y 20.1 de la Constitución.

48.- En el ámbito público vasco, no faltan normas específicamente destinadas a ordenar el reparto de la publicidad institucional entre los medios que aspiran servirle de cauce de difusión. En el ámbito foral, destaca, pese a su limitado alcance, la Norma Foral de Gipuzkoa 2/1994, de 6 de abril, que regula la difusión de la publicidad en la Diputación y en las Juntas Generales de dicho Territorio Histórico. Su artículo 3º, que carece de equivalente en los otros dos territorios históricos, establece que la distribución de la publicidad institucional que las entidades del Sector Público Foral de Gipuzkoa contraten con la prensa escrita diaria de Gipuzkoa, “se sustentará” sobre los principios de igualdad, proporcionalidad en la difusión, eficiencia y acción positiva sobre el euskera. A tal fin, la norma garantiza que “se asegurará para el periódico en euskera que se publica en el Territorio” un 8% del importe anual de la publicidad, y ordena que el 92% restante se distribuya de la siguiente manera:

- a) El 37% “de forma igualitaria” entre todas las cabeceras de la prensa escrita diaria de Gipuzkoa.
- b) El 37% “sobre la base de las cifras de difusión” de las citadas cabeceras; cifras que -añade- “serán fijadas con arreglo a los datos aportados por las asociaciones no lucrativas para el control de la difusión de la prensa escrita”
- c) El 18% procurando “la eficacia en el gasto, teniendo presente, por un lado, la necesidad de contener el gasto en publicidad, y por otro, el ámbito territorial y los destinatarios de la publicidad insertada, así como el objeto de la información”.

Con independencia de que se compartan o no estos criterios de reparto, y de que, en caso de ser impugnados en vía judicial, tales criterios fueran o no capaces de superar un hipotético test de constitucionalidad -debe recordarse que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo han dictado una amplia jurisprudencia en este ámbito- no cabe duda de que son expresión de un esfuerzo normativo encaminado a ordenar y objetivar el reparto de los fondos públicos destinados a financiar la publicidad institucional.

49.- A falta de una normativa autonómica que cumpla esta función para el Gobierno Vasco y la Administración General de la CAPV, la ordenación y objetivación de los criterios que han de guiar el reparto de la publicidad institucional entre los diferentes medios, bien podría ser desempeñada por la CIPI -que es, precisamente, el órgano legalmente habilitado para hacer

efectiva “la planificación, asistencia técnica, evaluación, coordinación y control de la publicidad y comunicación”-, recordando a los departamentos y entidades sujetas a la LPCIE que la afección a los derechos fundamentales arriba señalados “impone un reparto equitativo de la publicidad, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando de ese modo una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios, afianzando a tal fin los principios de objetividad, publicidad y libre concurrencia” (Cfr. la reciente STC 104/2014, de 23 de junio de 2014).

De hecho, la CIPI no ha sido del todo ajena a esta cuestión. En el acta correspondiente a la sesión de 14 de enero de 2013, ya consta que su presidente comunicó a los asistentes “que en las campañas próximas, se procurará que estén representados todos los grupos de comunicación”; una pauta que, pese a su vaguedad, ya esbozaba el propósito de operar con un criterio basado en los principios de igualdad y no discriminación.

50.- Obviamente, la necesidad de observar estos principios no impide a la Administración autonómica operar con un amplio margen de libertad a la hora de diseñar la contratación de la publicidad institucional y de su difusión, atendiendo, entre otros, a los objetivos que persigan las campañas -generales o sectoriales-, los perfiles sociales de sus destinatarios –ciudadanos ordinarios, discriminados o en riesgo de exclusión-, los factores lingüísticos a tomar en consideración -entre los que destaca el deber de respetar, proteger y promover el uso del euskara- etc. El principio de igualdad no prohíbe todo trato diferenciado; sólo veda el que carezca de un fundamento objetivo y razonable y las consecuencias no resulten desproporcionadas, según la doctrina del Tribunal Constitucional, a la luz de los objetivos legales que en cada caso se propongan alcanzar los poderes públicos.

51.- Conviene precisar en último lugar que, la obligatoria observancia del principio de igualdad en la distribución de la publicidad institucional y de su difusión entre las empresas privadas y los medios de comunicación interesados en hacerse cargo de ellas, no puede ser obviada por la adjudicación de los contratos correspondientes a una central de medios o empresa equivalente. En la medida en que gestionen publicidad institucional, sujeta a reglas claras y vinculantes, las centrales de medios están obligadas a respetar todas las normas jurídicas que obligan a las administraciones públicas por cuya cuenta actúen.

En virtud de todo ello, la CEP adopta el siguiente

ACUERDO:

1.- La CEP estima que las consideraciones formuladas en su escrito por el señor (...) en relación con el ámbito de aplicación material de la LPCIE, pueden ser razonablemente defendibles, tanto desde el punto de vista estrictamente jurídico como desde la perspectiva que proporciona la práctica administrativa desarrollada desde su entrada en vigor y, en consecuencia, no aprecia motivos para considerar que, en el ámbito de la publicidad y de la comunicación institucional, nos hallamos ante un incumplimiento consciente y deliberado de la regla ética básica que impone a los cargos públicos la observancia de la ley.

2.- Como los antecedentes examinados ponen de manifiesto que la participación de la CIPI en el proceso de aplicación de la LPCIE y en la gestión de los instrumentos que en ella se contemplan no ha sido todo lo clara, ordenada y excelente que hubiera sido deseable, esta CEP considera positivo que, dentro del marco legal, dicho órgano procurase mejorar las condiciones de claridad y transparencia con las que viene actuando a la hora de conocer y, en su caso aprobar, tanto los planes anuales como las campañas de publicidad y comunicación impulsadas al margen de los mismos. Su funcionamiento regular y ordenado facilitaría que las decisiones públicas relacionadas con la acción publicitaria institucional del Gobierno Vasco, descansase sobre planteamiento técnicamente fundados, opiniones contrastadas y sólidos criterios profesionales.

3.- Con el fin de reforzar su eficacia e incrementar su transparencia, sería aconsejable que la CIPI ordenase su actividad de una manera más clara, rigurosa y comprensible: que se reuniese, como estipula la norma, “al menos, una vez al mes, pudiendo acordarse reuniones extraordinarias”; que procurase elaborar y aprobar el Plan anual de publicidad y comunicación en los primeros meses de cada ejercicio, a fin de que pueda cumplir su objetivo planificador; que aprobase –y, en su caso, informase-, sin excepción, todas las campañas promovidas por los departamentos del Gobierno Vasco y las entidades relacionadas en el art. 2.1 de la LPCIE; que redactase sus actas dando cuenta completa del contenido de las sesiones y, sobre todo, reflejando, con claridad, los acuerdos que adopte en las materias de su competencia, con expresión de las mayorías y, si los hubiere, los votos particulares –el Decreto 237/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula su composición, organización y funcionamiento contiene previsiones suficientes para hacerlo posible-; y, en fin, que evaluase, anualmente, con ocasión de la elaboración de la Memoria correspondiente a cada ejercicio, la calidad, la coherencia y la eficiencia del conjunto de la acción publicitaria llevada a cabo por el Ejecutivo. Debería mantener, también, el esfuerzo de clarificación, transparencia y discernimiento desarrollado en la Memoria de 2013.

4.- La CEP valora positivamente la propuesta de someter al control del CIPI todos los patrocinios de carácter puntual que formen parte la actividad publicitaria institucional de la Administración General de la CAPV y de incorporar a todos los contratos, patrocinios y

convenios, la expresa y obligatoria mención del patrocinio y del ente públicos promotor del mismo. Ello reforzará la relevancia de la CIPI en el diseño, implementación y evaluación de la política publicitaria y comunicativa del Gobierno Vasco, aportando a ésta mayor rigor técnico y profesionalidad.

5.- A la CEP le merece un juicio positivo la decisión de “incluir y remitir al Parlamento en la memoria de publicidad de 2013, todas las campañas publicitarias institucionales, así como también los anuncios oficiales, convenios y los patrocinios”

6.- La CEP recuerda una vez más la importancia de que el cumplimiento de las cautelas previstas en el CEC en relación con la contratación de empresas en las que los altos cargos o asimilados hayan desempeñado funciones laborales o directivas con anterioridad a su nombramientos, reviste de cara a preservar la imagen de integridad y honestidad de la alta función directiva del Gobierno Vasco.

7.- La CEP no está habilitada para instruir, orientar o aconsejar a las instituciones vascas en torno a su política legislativa, pero considera, en respuesta a la consulta expresamente formulada a este respecto por el señor (...) que, a falta de una normativa autonómica *ad hoc*, la ordenación y objetivación de los criterios que han de guiar el reparto de la publicidad institucional del Gobierno Vasco entre los diferentes medios, bien podría ser desempeñada por la CIPI -que es, precisamente, el órgano legalmente habilitado para hacer efectiva “la planificación, asistencia técnica, evaluación, coordinación y control de la publicidad y comunicación”-, recordando a los departamentos y entidades sujetas a la LPCIE que la afección a los derechos fundamentales arriba señalados “impone un reparto equitativo de la publicidad, con criterios de transparencia e igualdad, evitando conductas discriminatorias y asegurando de ese modo una eficaz garantía de la libertad y de la independencia de los medios, afianzando a tal fin los principios de objetividad, publicidad y libre concurrencia”.



Josu Iñaki Erkoreka Gervasio
Presidente de la Comisión de Ética Pública

En Vitoria-Gasteiz, a 19 de septiembre de 2014